CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

PARTENAIRES EN AMÉRIQUE DU NORD

CULTIVER LES RELATIONS DU CANADA AVEC LES ÉTATS-UNIS ET LE MEXIQUE

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Bernard Patry, député
Président

Décembre 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-02810/

PARTENAIRES EN AMÉRIQUE DU NORD
Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Bernard Patry, député
Président

Décembre 2002

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Bernard Patry

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Diane Marleau
Stockwell Day

MEMBRES

Sarkis Assadourian
Stéphane Bergeron
Aileen Carroll
Bill Casey
Irwin Cotler
John Duncan
L'hon. Art Eggleton
Mark Eyking
John Harvard
Marlene Jennings
Francine Lalonde
Keith Martin
Deepak Obhrai
Pat O'Brien
Svend Robinson

AUTRES DÉPUTÉS PARTICIPANT À CETTE ÉTUDE

L'hon. Jean Augustine
L'hon. George Baker
Rick Casson
Joe Comartin
Antoine Dubé
L'hon. Bill Graham
Stan Keyes
Jason Kenney
Pat Martin
Anita Neville
Brian Pallister
Pierre Paquette
Jerry Pickard
Yves Rocheleau
Peter Stoffer

GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gerald Schmitz, analyste principal
James Lee
Jay Sinha
Peter Berg
Michael Holden

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La publication du rapport du Comité coïncide avec un moment où les occasions à saisir et les défis à relever sont particulièrement nombreux dans nos relations avec nos partenaires du continent nord-américain. Lorsqu'on a envisagé pour la première fois d'effectuer une telle étude, l'attention était surtout tournée vers les différends commerciaux et l'évolution des relations économiques dans leur ensemble, tant celles d'importance cruciale avec les États-Unis que celles en train de se matérialiser avec le Mexique. Cette ligne de force est maintenue mais, dans la foulée des attaques terroristes tragiques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, les préoccupations touchant la sécurité se sont déplacées à l'avant-scène. Compte tenu du caractère urgent de celles-ci, nous avons produit il y a un an un rapport préliminaire sur les dossiers nord-américains à la lumière des nouvelles dimensions de la sécurité.

Au cours de l'année écoulée, le Comité a mené une consultation publique exhaustive dans tout le Canada. Grâce aux efforts des ambassadeurs Michael Kergin à Washington et Keith Christie à Mexico, ainsi que de leurs collaborateurs dévoués, nous avons pu rencontrer des interlocuteurs clés lors de nos visites aux États-Unis et au Mexique. Notre intention était d'étudier globalement et dans le détail l'avenir de nos relations avec nos deux partenaires, en vue de les cultiver dans l'optique de promouvoir les valeurs et les intérêts souverains du Canada ainsi que d'améliorer la prospérité et la sécurité à long terme des Canadiens. Il s'agit là d'une tâche difficile, particulièrement difficile dans la conjoncture actuelle, mais nous croyons qu'elle est réalisable grâce aux mesures prospectives recommandées dans ce rapport.

Je tiens à exprimer ma gratitude à mes prédécesseurs, l'honorable Bill Graham, ministre des Affaires étrangères, dont le leadership a inspiré les premières étapes de cette étude, et l'honorable Jean Augustine, qui a présidé une bonne partie des audiences. Je remercie tous les membres du Comité, qui ont travaillé de façon exemplaire dans le cadre d'un long processus et d'un calendrier chargé. Leur apport constructif a été essentiel à la mise au point du présent rapport.

Par ailleurs, le Comité tient à exprimer ses sincères remerciements aux Canadiens d'un océan à l'autre qui ont bien voulu partager leur vision et leurs préoccupations concernant l'évolution des relations nord-américaines. Nous avons eu la chance de profiter de la sagesse de plusieurs distingués observateurs et participants du Mexique et des États-Unis, y compris de collègues parlementaires des deux pays. Son Excellence Maria Teresa de Madero, ambassadrice du Mexique, et Son Excellence Paul Celluci, ambassadeur des États-Unis, ont pris le temps de nous rencontrer à Ottawa. Le Comité rend hommage aux représentants diplomatiques des trois partenaires nord-américains pour leur rôle clé dans la gestion de la relation.

Bien entendu, un rapport aussi complexe et volumineux — le plus volumineux de l'histoire du Comité — n'aurait pu être rédigé et mis au point sans l'aide d'un certain nombre de personnes. Notre greffier, Stephen Knowles, avec le précieux secours de John Bejermi, Diane Lefebvre, Caroline Martin et Jean-Michel Roy, a veillé aux questions administratives, logistiques et de procédure avec une efficacité remarquable. Les énormes tâches de recherche, d'analyse et de rédaction ont pu être menées grâce au travail diligent du personnel chevronné et expérimenté de la Direction de la recherche parlementaire, soit Gerald Schmitz, qui a coordonné l'étude, et James Lee, avec les contributions expertes de Peter Berg, Michael Holden et Jay Sinha. Il y a lieu de remercier Elizabeth Shore, aussi de la Direction de la recherche parlementaire, pour la première correction des ébauches. Blayne Haggart a couvert les audiences publiques pendant une partie des déplacements du Comité et, avec June Dewetering et Marc-André Pigeon, a apporté son concours pour les documents d'information initiaux. Donald Reid et Louis Majeau ont corrigé les versions anglaise et française respectivement dans des délais serrés. Dernière contribution, mais non la moindre, celle du service des publications de la Chambre des communes, qu'il convient de féliciter pour son professionnalisme et ses efforts constants tout au long d'un processus très exigeant.

Nous espérons que ce rapport aura une large audience et qu'il stimulera les discussions, en particulier dans notre pays, mais également aux États-Unis et au Mexique. La traduction du rapport en espagnol — une première pour un rapport parlementaire canadien — témoigne de la réalité nord-américaine en pleine évolution. Les parlementaires et les citoyens qu'ils représentent doivent continuer à jouer un rôle central dans les décisions et les débats stratégiques futurs, dans l'optique de cultiver les relations continentales au moyen d'une politique étrangère canadienne distinctive de nature à modifier positivement le cours des choses au sein de l'Amérique du Nord et à l'échelle mondiale. Seuls des processus démocratiques publics nous permettront de progresser sans arrêt vers de solides objectifs de partenariat, selon les perspectives de notre rapport, à l'intérieur de cadres nationaux et internationaux renforcés qui témoignent de l'initiative et des idées des Canadiens tout en matérialisant leurs valeurs et leurs intérêts fondamentaux.

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris une étude de l'intégration nord-américaine et du rôle du Canada à la lumière des nouveaux défis que pose la sécurité et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT v

PRÉFACE 1

PARTIE I LE CANADA EN AMÉRIQUE DU NORD : UN DÉFI À RELEVER

CHAPITRE 1 : DONNER UNE DIMENSION NORD-AMÉRICAINE STRATÉGIQUE À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA 9

1.1 Les relations nord-américaines et la politique étrangère canadienne remises en question 12

La situation du Canada dans la perspective nord-américaine 16

La souveraineté du Canada est-elle menacée en Amérique du Nord? 20

1.2 Ce que veut le Canada — Premières réflexions sur des objectifs bilatéraux, trilatéraux et multilatéraux dans le contexte nord-américain 22

1.3 Le débat entourant la question nord-américaine 26

1.4 Les conséquences du 11 septembre sur le plan d'action relatif à l'Amérique du Nord 31

1.5 Vers une orientation stratégique de la politique nord-américaine du Canada 35

CHAPITRE 2 : COMPRENDRE UNE AMÉRIQUE DU NORD EN ÉVOLUTION 41

A. DES LIENS NORD-AMÉRICAINS CROISSANTS, MAIS DES RÉALITÉS SOCIALES DISPARATES ET DES IDENTITÉS NATIONALES DISTINCTES 41

Encadré 1 Profil socioéconomique de la région 44

L'avenir de l'Amérique du Nord selon le point de vue des témoins 51

Placer le Canada en position de mieux réagir 55

B. L'AMÉRIQUE DU NORD EN CHIFFRES : VUE D'ENSEMBLE D'UNE ÉCONOMIE ÉMERGENTE 59

Tendances économiques dans les années 1990 : intégration accrue et regard vers l'extérieur 59

1. Le commerce nord-américain 60

2. Développement de l'interdépendance 62

3. Les échanges commerciaux et les investissements en Amérique du Nord 64

a) Le Canada et les États-Unis 64

Le commerce selon le produit 66

Le commerce selon la province 67

Les investissements 68

b) Le Canada et le Mexique 69

Le commerce selon le produit 71

Le commerce selon la province 72

Les investissements 73

c) Les États-Unis et le Mexique 73

Le commerce selon le produit 75

Les investissements 76

4. L'intégration économique de l'Amérique du Nord et le rajustement du Canada : Effets sur l'industrie et sur la situation macroéconomique 76

a) L'intégration dans le domaine industriel 77

b) La performance économique du Canada 79

PARTIE II LES PRIORITÉS DU CANADA DANS SES RELATIONS NORD-AMÉRICAINES

CHAPITRE 3 : L'AVENIR DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN AMÉRIQUE DU NORD 87

3.1 Introduction : le nouveau contexte de la sécurité en Amérique du Nord 90

3.2 Une approche bilatérale ou trilatérale de la sécurité? 93

3.3 Sécuriser nos frontières 96

D'un « périmètre de sécurité » à la création d'une « frontière intelligente » 101

Collaboration en matière d'application de la loi et de renseignement 107

3.4 L'avenir de la collaboration entre le Canada et les États-Unis en matière de défense 110

Le NORAD et la défense de l'Amérique du Nord 110

Le « Commandement du Nord » des États-Unis (NORTHCOM) 113

La défense antimissile 118

Les dépenses en matière de défense 126

La surveillance politique 128

CHAPITRE 4 : GÉRER ET PROMOUVOIR LA RELATION ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAINE : LES PRINCIPAUX ENJEUX 131

4.1 Introduction 131

4.2 Traiter les enjeux commerciaux et les dossiers en suspens de l'ALENA .. 134

A. Évaluer l'expérience nord-américaine du libre-échange 137

B. Prévention et résolution des différends commerciaux 144

1. L'importance d'une démarche continentale reposant sur des règles 146

2. Les mécanismes actuels de règlement des différends de l'ALENA 149

3. Le spectre des lois sur les sanctions commerciales et la procédure par groupe spécial binational prévue au chapitre 19 de l'ALENA 152

Encadré 2 : Survol du conflit du bois d'œuvre résineux 156

4. Lier ou ne pas lier? 162

C. La controverse autour du chapitre 11 de l'ALENA 164

1. Fonctionnement du chapitre 11 166

2. Perceptions des témoins concernant le chapitre 11 168

D. Évaluation de la coopération liée au commerce dans le domaine de l'environnement et du travail 171

1. La coopération dans le domaine de l'environnement 172

2. La coopération dans le domaine du travail 175

E. De nouvelles institutions de l'ALENA? 177

4.3 Nécessité d'une frontière efficace pour le commerce 182

A. L'ALENA et la frontière 184

B. Répercussions du 11 septembre 185

C. Mesures récentes 187

D. Nécessité d'autres améliorations 188

4.4 Favoriser la compétitivité de l'économie canadienne en Amérique du Nord 193

Améliorer le climat économique au Canada 194

4.5 Options de gestion de l'intégration économique accrue de l'Amérique du Nord 195

A. Le débat entourant l'intégration accrue 200

B. Options de l'intégration « du haut vers le bas » 203

1. Union douanière 203

2. Marché commun 206

3. Union économique 207

4. Des choix plus complexes qu'il n'y paraît 208

C. Les démarches « de bas en haut » 209

1. Problèmes de réglementation 211

2. Problèmes de transport 213

D. Et maintenant? 215

4.6 Vers une monnaie commune? 217

A. Situons le débat 218

B. Le pour et le contre d'une monnaie commune 219

1. Le pour 220

2. Le contre 225

C. Opinions des témoins sur le débat 229

D. Opinions du Comité sur l'intégration monétaire 231

Annexe du chapitre 4 : Organismes intergouvernementaux de l'ALENA 233

CHAPITRE 5 : PRIORITÉS DU CANADA POUR LA PROMOTION DE SES RELATIONS BILATÉRALES ET TRILATÉRALES EN AMÉRIQUE DU NORD 237

5.1 Introduction 237

A. GÉRER LA RELATION CANADA-ÉTATS-UNIS 240

5.2 Mieux gérer la relation entre le Canada et les États-Unis 242

1. La nécessité d'une meilleure compréhension de part et d'autre 244

2. Augmenter le personnel diplomatique canadien et élargir son action 245

3. Porter une attention particulière au Congrès 247

4. Forger des coalitions 249

5. Coordonner des relations multiples 250

6. Multiplier les rencontres entre les législateurs 251

7. Employer l'information pour assurer la réception des messages du Canada 252

8. Éviter les liens à court terme et mettre les institutions à profit 254

9. Les politiques doivent donner le cap à suivre 255

B. RESSERREMENT DES RELATIONS CANADO-MEXICAINES 256

5.3 Au-delà des limites du passé 256

5.4 Ce que les Mexicains nous ont dit 263

5.5 Sonder l'opinion canadienne 266

5.6 Vers une intégration stratégique et substantielle Canada-Mexique 271

C. RÉALISER LES PROMESSES DES RELATIONS TRILATÉRALES EN AMÉRIQUE DU NORD 273

5.7 Comparaison des points de vue canadien, américain et mexicain sur le trilatéralisme 279

5.8 Une « communauté nord-américaine » démocratique constitue-t-elle un but souhaitable? 285

5.9 Pour un programme canadien pratique de coopération politique trilatérale 290

1. Participation des dirigeants 290

2. Coopération parlementaire 292

3. Établissement de l'ordre du jour et innovation institutionnelle 294

4. Coopération sectorielle et élaboration des politiques futures 296

EN CONCLUSION : LA VISION DU COMITÉ POUR LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS DU CANADA EN AMÉRIQUE DU NORD 299

LISTE DES RECOMMANDATIONS 307

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 319

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES 335

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 339

OPINION SUPPLÉMENTAIRE : ALLIANCE CANADIENNE 341

OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS 349

OPINION DISSIDENTE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 357

PROCÈS-VERBAL 365

PRÉFACE

En décembre 2001, le Comité a publié un rapport préliminaire, *Le Canada et le défi nord-américain — Gérer nos relations dans un contexte de sécurité accrue*, fondé sur les témoignages recueillis au cours d'audiences tenues à la suite des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Son Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux a pour sa part traité de manière précise des faiblesses décelées à la frontière canado-américaine dans un rapport intitulé *Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale*, qu'il a présenté en novembre et dans lequel il faisait un certain nombre de recommandations auxquelles le gouvernement a répondu au printemps de 2002.

Plus d'un an après les attentats contre le World Trade Centre et le Pentagone, le Comité a encore des doutes sur la sécurité des frontières et du commerce. De plus, il est tout à fait conscient des effets qu'ont engendré ces attentats — en particulier le désir fort compréhensible des Américains de se prémunir autant que faire se peut contre d'autres attentats terroristes — et qui continuent de se répercuter sur les événements à l'échelle régionale et mondiale et surtout sur la politique et l'opinion publiques américaines. Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de décembre 2001, c'est dans le contexte plus vaste de l'orientation que les Canadiens tiennent à imprimer à leurs relations avec le reste de l'Amérique du Nord qu'il faut considérer la façon dont le Canada a géré ces dossiers cruciaux. Quel grand cap stratégique le Canada devrait-il donner à ses interventions en matière de politique étrangère au cours des années qui viennent?

Avant le 11 septembre 2001, le Comité se proposait déjà de faire une étude des dossiers clés étroitement liés aux relations du Canada avec les États-Unis dans le contexte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et d'examiner l'avenir des liens du Canada avec le reste du continent, notamment avec le Mexique. Depuis, certains de ces dossiers sont devenus plus urgents, mais aucun ne s'est réglé. Dans notre rapport de décembre 2001, nous avons indiqué que les « intérêts nationaux du Canada dans le projet d'intégration nord-américain, quoi qu'il devienne, restent à définir ». Nous avons insisté sur le fait que la prochaine étape doit consister à découvrir ce que pensent les Canadiens partout au pays et à en informer les partenaires nord-américains du Canada. Le Canada doit établir lui-même les buts et les priorités que ses relations avec ces partenaires devront servir à l'avenir. Toutefois, il n'y parviendra vraisemblablement pas sans, au préalable, avoir évalué rigoureusement l'évolution de la situation aux États-Unis et au Mexique et d'autres facteurs qui influent sur le contexte de la politique nord-américaine.

Le Comité a poursuivi sur sa lancée au cours du premier semestre de 2002 en organisant un grand nombre d'audiences publiques et de tables rondes. En plus des 8 audiences qu'il a tenues à Ottawa, le Comité a entrepris une tournée d'audiences de 16 jours qui l'a mené dans 12 villes canadiennes. Une première ronde d'audiences régionales a eu lieu dans les provinces de l'Atlantique et au Québec à la fin de février. La

seconde a amené le Comité dans les quatre provinces de l'Ouest et dans le sud de l'Ontario au début de mai. Par souci d'économie et d'efficience, le Comité a profité de chacune de ces audiences pour mener des consultations parallèles sur l'ordre du jour du Sommet du G8 de Kananaskis. Mais avant de procéder aux audiences, il avait affiché sur son site Web des notes et des questions élaborées au cours de discussions avec le personnel du Comité dans le but d'amener les Canadiens à donner leur avis sur diverses options stratégiques, une initiative dont il s'est félicité, car elle a suscité chez les témoins beaucoup de réactions et de recommandations.

En plus de tenir des audiences au Canada, le Comité a rencontré des représentants des gouvernements des États-Unis et du Mexique, des membres de leurs congrès respectifs et des experts du secteur privé des deux pays. Les rencontres qu'il a tenues en mars 2002, à Washington, D.C., ont coïncidé avec la cérémonie marquant les six mois écoulés depuis les événements du 11 septembre 2001. Le Comité s'est ensuite rendu à Mexico, où a eu lieu, le 13 mars, au Congrès mexicain, la première rencontre officielle des comités des affaires étrangères des deux parlements fédéraux. Cette rencontre a été suivie de quatre tables rondes au cours desquelles le Comité a entendu un certain nombre d'éminents spécialistes mexicains.

En somme, le Comité a bénéficié de plusieurs centaines de témoignages, tant oraux qu'écrits, et tient à remercier tous ceux qui ont participé à son étude d'en avoir pris le temps et d'avoir exprimé publiquement leurs opinions. Leurs témoignages ont enrichi ses délibérations plus qu'il ne saurait le dire, comme chaque page du présent rapport en fait foi. En fait, les propos mêmes des témoins témoignent de la diversité de ce que nous avons entendu.

Le présent rapport comporte trois parties et six chapitres. La partie I expose les principaux problèmes et facteurs dont il faudra tenir compte pour élaborer une politique canadienne clairvoyante. Le chapitre 1, intitulé « Donner une dimension stratégique nord-américaine à la politique étrangère du Canada », énonce diverses formes que pourrait prendre la politique nord-américaine du Canada et donne un aperçu des points de vue fort différents qu'avaient les témoins sur des questions et des choix cruciaux. Ces opinions trahissaient souvent des craintes à l'égard de la souveraineté du Canada et de la marge de manœuvre que pourrait avoir le Canada dans l'éventualité d'une intégration continentale. Ce chapitre porte aussi sur les effets que les attentats du 11 septembre ont encore aujourd'hui sur les options stratégiques dont le Canada dispose pour atteindre ses objectifs nord-américains et mondiaux. La fin du chapitre renferme une série de recommandations à suivre pour appliquer une stratégie canadienne proactive en ce qui a trait aux relations du Canada avec l'Amérique du Nord, une stratégie qui puisse garantir que le programme bilatéral et trilatéral nord-américain tiendra compte des priorités du Canada.

Le chapitre 2, qui clôt la partie I, s'intitule « Comprendre l'évolution de l'Amérique du Nord » et fait un examen plus poussé des changements qui s'opèrent dans la région de l'Amérique du Nord. Il décrit dans le détail les liens économiques de plus en plus forts

qui se nouent sur le continent et les progrès de l'intégration et examine diverses tendances sociétales et variations importantes ainsi que certaines disparités qui persistent dans les trois pays et entre eux. Il relève aussi certaines constatations pertinentes qui ressortent de quelques recherches récentes sur le sentiment d'identité nationale et l'attitude des citoyens envers les questions relatives à l'Amérique du Nord. Interrogés sur la façon dont il y aurait lieu de considérer les relations nord-américaines dans le contexte des intérêts et des valeurs du Canada, les témoins ont mis en lumière non seulement des divergences tenaces sur l'approche à adopter, comme nous l'avons indiqué plus haut, mais aussi une connaissance insuffisante du sujet dans les trois pays. La forme que les relations nord-américaines devraient prendre n'est pas évidente; de plus, les enjeux clés sont mal compris, et il reste beaucoup à faire pour positionner les Canadiens de manière à ce qu'ils puissent relever les défis régionaux dans une Amérique du Nord en rapide métamorphose. Il faudra avoir ces réalités à l'esprit lorsqu'il s'agira de choisir les formes de partenariat nord-américain et les orientations stratégiques spécifiques qui sont le plus susceptibles de permettre au Canada d'atteindre ses objectifs.

La partie II du rapport renferme les trois chapitres les plus importants. Ils portent tous sur les priorités stratégiques du Canada dans le contexte nord-américain en général et sur celles que les événements du 11 septembre 2001 ont le plus chambardées en particulier. Le chapitre 3, qui a pour titre « L'avenir de la coopération en matière de sécurité et de défense en Amérique du Nord », porte surtout sur les questions de sécurité communes au Canada et aux États-Unis, surtout à leurs postes frontaliers aériens, terrestres et maritimes; il porte aussi sur les arrangements entre les deux pays en matière de défense. Il décrit également la façon dont le Mexique pourrait participer aux initiatives de coopération. Le Comité y traite aussi, entre autres points litigieux, de la façon dont le Canada devrait réagir à certains programmes d'envergure des Américains, tels leurs projets en matière de défense antimissile et leur décision de créer un commandement militaire pour le nord du continent.

Le chapitre 4, intitulé « Problèmes à régler pour gérer et améliorer les relations économiques nord-américaines », examine les façons d'accroître le flux des échanges commerciaux bilatéraux et trilatéraux, et les investissements entre les deux pays, y compris à la frontière. L'ALENA a beau être en vigueur depuis près de 10 ans, il laisse encore beaucoup à désirer, que ce soit à l'égard des recours commerciaux et des mécanismes de règlement des différends (notamment ceux du chapitre 11, relatif aux investissements), de l'environnement ou de la coopération en matière de main-d'œuvre ou de la possibilité de créer de nouvelles institutions. Entre autres pommes de discorde, on pense tout de suite au différend chronique qui oppose le Canada et les États-Unis sur le bois d'œuvre. Ce chapitre porte également sur le débat de plus en plus animé que suscite la question de savoir comment gérer les tendances plus généralisées visant à l'intégration économique. Il expose les vues des témoins et évalue les options de types « descendant » et « ascendant » qui pourraient être appliquées aux diverses propositions visant à resserrer et à approfondir l'intégration, comme une union douanière, un marché commun et une devise unique.

Le chapitre 5, intitulé « Marche à suivre pour améliorer les relations bilatérales et trilatérales du Canada en Amérique du Nord », traite des principaux éléments à examiner dans l'élaboration de stratégies politiques permettant au Canada de gérer efficacement ses relations en Amérique du Nord. Son introduction explique la nécessité de trouver la combinaison d'approches bilatérales et trilatérales qui est la plus susceptible de favoriser les intérêts du Canada à l'avenir. Sa première section fait ressortir l'importance cruciale de la relation que le Canada entretient avec les États-Unis et la difficulté d'élargir les voies, diplomatiques et autres, par lesquelles il puisse exercer une certaine influence. La section suivante confirme l'importance croissante des relations entre le Canada et le Mexique et énonce des façons de renforcer ce partenariat bilatéral et de surmonter les obstacles qui l'ont entravé jusqu'à maintenant. La recherche de formes de coopération trilatérale — et la possibilité de créer, un jour peut-être, une « communauté nord-américaine » — est un domaine dans lequel le Mexique tient à collaborer avec le Canada. La troisième section de ce chapitre passe en revue les opinions des témoins sur les avantages qu'il y aurait à favoriser le resserrement des relations nord-américaines du Canada par le trilatéralisme et les incidences que cela pourrait avoir sur sa gouvernance intérieure. On y expose et examine quelques formules trilatérales qui pourraient comporter la création de nouveaux arrangements institutionnels, une plus grande coopération intergouvernementale et parlementaire et la prise de mesures pratiques conjointes dans certains secteurs de la politique transfrontalière.

Compte tenu de la disparité flagrante d'influence et de moyens qui sépare les trois pays d'Amérique du Nord, sans compter leurs caractéristiques historiques, culturelles et autres attributs fort différents, il n'est pas surprenant que les témoins aient parfois divergé d'opinions quant au bien-fondé de certaines idées et formules. Le Comité croit que le Canada doit cultiver les partenariats nord-américains, mais qu'il doit se ménager la plus grande marge de manœuvre possible tout en favorisant les éléments de ce partenariat qui sont dans son meilleur intérêt à long terme et en permettant un débat public permanent sur les options possibles.

Le présent rapport se veut une contribution à ce nécessaire débat national, et non le tracé définitif et irrévocable des relations à venir du Canada avec ses voisins nord-américains. Le Comité est toutefois convaincu que le Canada a tout intérêt à commencer dès maintenant à définir une stratégie nord-américaine claire, concertée et cohérente. La conclusion du rapport, « La vision du Comité pour la concrétisation des objectifs du Canada en Amérique du Nord », résume les dossiers dans lesquels le gouvernement doit absolument prendre l'initiative, selon le Comité, pour promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada en Amérique du Nord au cours du XXI^{e} siècle.

Les choses se sont précipitées au cours de la dernière année, et il n'est pas exclu que d'autres défis imprévisibles se posent, comme c'est arrivé après le 11 septembre 2001. Si le Canada élaborait une stratégie publique à l'égard de ses rapports avec ses voisins nord-américains et se donnait les moyens de la mettre en application, il serait mieux préparé et mieux positionné pour atteindre ses objectifs non seulement en Amérique du Nord, mais dans le monde entier. De l'avis du Comité, entretenir en Amérique du Nord un partenariat respectueux de la souveraineté du Canada et au sein

duquel le Canada est considéré comme égal, servirait au mieux les intérêts des Canadiens tout en nous assurant attention et respect tant sur le continent nord-américain qu'ailleurs dans le monde.

PARTIE I

LE CANADA EN AMÉRIQUE DU NORD :

UN DÉFI À RELEVER

CHAPITRE 1 : DONNER UNE DIMENSION NORD-AMÉRICAINE STRATÉGIQUE À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Les conséquences de l'intégration continentale n'ont pas été aussi cataclysmiques que beaucoup l'avaient cru. Bien qu'il ait abandonné certains moyens d'action pour avoir accès à des marchés plus importants et que les pressions favorables à l'intégration se soient sans doute intensifiées, le Canada a encore une marge de manœuvre importante, même dans les secteurs stratégiques les plus chambardés par l'intégration. Il ne faut pas se laisser tromper par l'illusion d'une fausse nécessité.

George Hoberg, *Capacity for Choice : Canada in a New North America*,
University of Toronto Press, Toronto, 2002 (p. 311).

Le Canada fait face depuis longtemps à un gros problème qui est de savoir comment vivre à côté d'un énorme voisin. Le Canada aussi doit se demander comment tirer parti de l'interdépendance qui existe dans le domaine de la sécurité et dans le domaine économique à l'échelle du continent nord-américain tout en préservant son indépendance et sa culture politique distincte. Je dirais que le Canada y est parvenu assez bien dans l'ensemble. […] L'histoire ne confirme pas la conception voulant que le Canada soit toujours le perdant dans ses rapports avec les États-Unis ou qu'il ne soit qu'un appendice des États-Unis. […] Nous devons abandonner certaines vieilles mentalités et nous demander comment le Canada va continuer à cheminer sur la corde raide, comme il a réussi à le faire jusqu'à maintenant, en tenant compte d'une nécessaire interdépendance tout en protégeant sa culture politique distincte. La chose est faisable et j'irai même jusqu'à prédire que c'est ce qui va se passer.

Joseph Nye, doyen, Kennedy School of Government,
université Havard, *Témoignages**, réunion n° 74, 2 mai 2002.

Les intérêts qui amènent le Canada, les États-Unis et le Mexique à se rapprocher méritent une analyse et un débat beaucoup plus poussés. L'attention étant captivée par des propositions et des scénarios qui concernent l'avenir, peu de gens se sont demandé quel était l'objet de toutes ces discussions ou en quoi l'intégration pouvait servir leur intérêt. Le débat sur la question ne portera fruit que si les gains absolus à tirer de la formule nord-américaine sont clairement définis. […] Pour l'instant, nous ignorons jusqu'où exactement les trois pays sont disposés à pousser les rapports nord-américains […] La démarche consistant à intégrer davantage l'Amérique du Nord doit être un effort collectif faisant intervenir beaucoup de paliers de pouvoirs publics, des parlementaires, le secteur privé et l'ensemble de la société.

Stacey Wilson-Forsberg,
North American Integration: Back to Basics,
Document de politique, Fondation canadienne pour les Amériques,
Ottawa, août 2002 (p. 5 et 10).

---

* Dans l'ensemble du présent rapport, les témoignages recueillis au cours des audiences du Comité sont signalés, dans les renvois, par la mention *Témoignages*, accompagnée du numéro et de la date de la réunion correspondante. Ces citations renvoient aux délibérations du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, pendant la 1re session de la 37e législature. On peut trouver ces documents dans les deux langues officielles du Canada au site Web du Parlement canadien à l'adresse suivante : www.parl.gc.ca/InfoCom/CommitteeMinute.asp?Language=F&Parliament=8&Joint=0&CommitteeID=143.

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Jusqu'où l'intégration économique est-elle dans l'intérêt du Canada? Les gouvernements devraient-ils imposer une limite à la portée de l'intégration? Saurons-nous lorsque nous aurons atteint cette limite, ou devrions-nous permettre à l'intégration de se poursuivre sans se poser de questions ou sans la contester? Le Canada peut-il élaborer une stratégie cohérente en matière de relations canado-américaines en procédant au cas par cas ou doit-il élaborer une approche plus globale fondée sur des principes et des structures? Si nous optons pour cette dernière, en quoi consistera-t-elle? Quel est le processus qui permettrait une discussion libre et ouverte sans vous obliger, vous nos dirigeants politiques, à exprimer une préférence avant que vous soyez prêts à le faire? Le Canada devrait-il redéfinir ses relations avec les États-Unis en entamant un dialogue nord-américain plus général qui inclurait le Mexique? Dans l'affirmative, quand et comment procéder et quelles devraient être les caractéristiques de ce dialogue?

David Zussman, Forum des politiques publiques,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Une intégration accrue avec les États-Unis n'est pas notre unique option. Je me désole de voir certaines gens utiliser les événements tragiques du 11 septembre pour affirmer que nous devons renoncer à un autre pan de notre souveraineté pour maintenir notre relation intérieure avec les États-Unis. Il est malsain de ne nous définir que par notre économie. Nous sommes aussi des citoyens et en notre qualité de citoyens, nous devons travailler à préserver nos valeurs et notre culture, qui sont uniques.

Lawrence McBrearty, Métallurgistes unis d'Amérique,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

Tout d'abord, le Canada ne peut tenir ses relations économiques et politiques avec les États-Unis pour acquises. Il faut évaluer l'incidence économique et sociale des décisions que nous prenons sachant combien les deux situations sont inégales. Nous devons être prudents et nous montrer proactifs en décidant de l'avenir de ces relations. Deuxièmement, l'importance des relations économiques du Canada avec les États-Unis doit être mieux communiquée à la population américaine et probablement aussi à la population canadienne. Troisièmement, des relations étroites entre les décisionnaires canadiens et américains, la recherche d'alliés du Canada aux États-Unis et parmi d'autres partenaires commerciaux influents, sont plus importantes que jamais dans la définition de notre politique par rapport aux États-Unis. Quatrièmement, les règles et obligations établies à l'échelle multilatérale au sein de l'ALE et de l'ALENA restent la meilleure protection pour le Canada contre des actions unilatérales de la part des États-Unis qui peuvent avoir une incidence négative sur notre pays.

Jayson Myers, Manufacturiers et Exportateurs du Canada,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Les États-Unis jouissent vraiment d'un pouvoir d'attraction très fort. C'est le gros marché. De fait, ils jouent ce marché-là. On le voit au niveau des Amériques. On l'a vu dans l'ALENA. Le Canada était demandeur pour l'ALE. Le Mexique était demandeur pour l'ALENA. Les États-Unis attendent. Ils ont un marché et ils savent qu'ils ont des avantages qui découlent de ces marchés-là. Ils attendent les propositions et ils les reçoivent avec la force qu'ils ont.

Gordon Mace, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 6 février 2002.

Il n'a jamais été aussi important au cours du dernier demi-siècle que le Canada implique les États-Unis dans ce qu'il fait et nous n'avons probablement pas été moins en mesure de le faire que maintenant.

Fred McMahon, Institut Fraser,
Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002.

Nous sommes pour les États-Unis le pays étranger qui lui ressemble le plus et, en conséquence, il est facile pour nous de ne voir que les ressemblances et d'occulter les différences qui sont si importantes pour notre politique publique. [...] À mon sens, c'est là le plus grand risque que nous courons : nous risquons de ne plus savoir quand il vaut la peine de payer pour rester différents et nous paierons pour des différences inutiles et oublierons de payer pour celles qui nous sont essentielles. [...] Il ne fait aucun doute que nous devrons tenir de plus en plus compte des préoccupations des Américains et que ce sera peut-être dans notre intérêt. Toutefois, nous devrions aussi tenter de tenir compte des préoccupations de nos partenaires des Amériques, de trouver des façons de les aider [...] Lorsque nous faisons des choix, nous devons reconnaître que nous sommes les gardiens d'un pouvoir dont ne disposent pas les autres partenaires des Amériques. Si nous voulons nous doter d'un nouveau rôle et peut-être rehausser la position du Canada sur la scène internationale pour pouvoir exercer une plus grande influence, nous pourrions alors en profiter [...]

Daniel Cohn, université Simon Fraser,
Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002.

La reconnaissance réciproque des normes de nos deux pays faciliterait grandement les échanges sans toutefois harmoniser nos politiques. Cela s'est fait avec succès, en Europe. [...] des changements progressifs sont à la fois utiles et importants, mais ils ne suffiront pas à mobiliser l'attention des États-Unis face aux intérêts canadiens. La gestion de la crise ne constitue pas une vision d'avenir. Le Canada devrait mettre en œuvre une stratégie audacieuse et proactive pour atteindre ses objectifs dans l'espace nord-américain.

Danielle Goldfarb, Institut C.D. Howe,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

Les mesures exceptionnelles qui doivent être prises dans le contexte actuel pour assurer la sécurité nationale doivent toujours tenir compte de ce que l'histoire a fait de nous : le respect des droits de la personne, les libertés démocratiques. Ces mesures, tant canadiennes qu'américaines, sont peut-être semblables, mais elles ne doivent absolument pas être identiques. C'est pourquoi nous nous opposons à ce que la politique d'immigration canadienne soit identique à la politique américaine.

Blair Doucet, Fédération du travail du Nouveau-Brunswick,
Mémoire, 28 février 2002.

[...] les relations Canada-États-Unis s'approfondissent de jour en jour. L'intégration économique est déjà une réalité et nous devons examiner toutes les options. Je n'ai pas l'impression que la plupart des Canadiens se rendent compte à quel point l'intégration économique est profonde et s'intensifie. [...] Un bon nombre de gens d'affaires que je rencontre considèrent l'Amérique du Nord comme un marché unique et intégré qui présente seulement des différences mineures.

Robert Keyes, Chambre de commerce du Canada,
Témoignages, réunion n° 89, 11 juin 2002.

La domination que les États-Unis, la dernière superpuissance à avoir émergé, exercent sur la scène mondiale mène tout droit à un conflit de valeurs. La lutte au terrorisme engendre des alignements conflictuels. Il est crucial que le Canada aide ceux qui souffrent de la militarisation et de la dégradation de la planète, qu'il fasse office d'artisan de la paix et qu'il s'efforce de combler le fossé de plus en plus profond qui se creuse entre riches et pauvres. Agir autrement serait attiser le terrorisme, trahir ses citoyens et mettre notre avenir encore plus en péril.

Shirley Farlinger, University Women's Club of Toronto,
Mémoire, Toronto, mai 2002.

Les Canadiens ont besoin de parler constamment d'engagement. La pire chose qu'on puisse dire, c'est qu'on ne fera rien. Nous ne voulons pas faire de vagues et on ne veut pas en parler. [...] En général, dès qu'on annonce un intérêt canadien qui est différent d'un intérêt américain, et qu'on explique notre orientation, je crois que dans l'ensemble, les Canadiens ont tendance à l'accepter.

Robert Huebert, professeur, université de Calgary,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

La compréhension du public et son appui aux processus commercial et économique sont [vitaux] dans des sociétés démocratiques. Une compréhension et une exposition accrues vont réduire l'ampleur du syndrome du « nous par opposition à eux » car, ironiquement, alors que l'intégration économique entre nous s'intensifiera, nous allons également constater une augmentation des différends et des désaccords qui vont alimenter les tensions et refléter des valeurs et des priorités différentes. En aidant la population à voir les autres pays et préférablement à en faire l'expérience, on peut bâtir une conscience transnationale pouvant favoriser le processus d'intégration. Nous avons besoin d'une communauté nord-américaine. Il est important de faire en sorte que les gens qui vivent dans un pays se connaissent mieux et qu'ils connaissent mieux la communauté que nous bâtissons car cela élargit nos horizons et accroît la compréhension que nous avons de nous-mêmes.

Brian Stevenson, université de l'Alberta,
exposé, « Talking to Our Neighbours », 9 mai 2002.

1.1 Les relations nord-américaines et la politique étrangère canadienne remises en question

Au terme du dernier examen parlementaire de la politique étrangère du Canada, le Comité qui en était chargé a fait observer, au premier paragraphe de son rapport, que « le monde s'est transformé. Avec la fin de la guerre froide, les menaces militaires directes contre le Canada et ses alliés se sont éloignées, mais l'ordre et la sécurité demeurent insaisissables. [...] En effaçant peu à peu l'espace et le temps, la mondialisation rend les frontières poreuses et encourage l'intégration continentale ». Plus loin, dans une section du rapport portant sur les relations entre le Canada et les États-Unis, le Comité signalait la prolifération des maillages économiques et recommandait de coopérer dans la gestion des « tensions inhérentes » à cette relation bilatérale des plus importante. Mais il estimait également nécessaire de protéger les

« intérêts vitaux du Canada [par] la conservation de la souveraineté et de l'indépendance canadiennes et le maintien de sa capacité de jouer le rôle actif et indépendant sur la scène internationale qu'exigent les Canadiens[1] ».

En 1994, le Comité voyait bien dans le terrorisme international une nouvelle menace non conventionnelle à la paix et à la sécurité, mais il ne pouvait pas savoir à quel point le Canada allait être bousculé par les mesures que les États-Unis ont prises après les attentats terroristes de septembre 2001.

Il a écrit qu'en tant que signataire de l'ALENA, « le Canada fai[sai]t maintenant partie d'une région nord-américaine en évolution », mais n'a pas étudié les relations du Canada avec le Mexique, ni la possibilité d'initiatives nord-américaines trilatérales[2]. Pourtant, les citations qui précèdent signalent un dilemme essentiel qui représente pour les concepteurs de la politique étrangère du Canada un défi sans précédent. En effet, l'exposition chaque jour plus grande du Canada sur la scène internationale, surtout à l'influence américaine et aux forces en présence sur le continent, est une réalité qu'il est maintenant impossible d'ignorer, même s'il est concevable qu'elle puisse s'atténuer à long terme. Cela étant, comment le Canada doit-il s'y prendre pour continuer à la fois de profiter de ces associations et d'élaborer ses politiques nationales et internationales tout en préservant sa souveraineté et son indépendance?

Dans le contexte continental, il est clair que le Canada n'est pas entièrement libre d'agir à sa guise. Comme les négociations politiques se font avec des partenaires souverains, les relations nord-américaines exigeront peut-être des compromis et des concessions, quelles que soient leur évolution et la mesure dans laquelle les rouages de l'« intégration » régionale seront compris. Cela pourrait aussi être le cas même si les gouvernements des trois pays ne savent pas encore quelle orientation ils donneront à leurs relations continentales devant les forces ou les pressions favorables à l'intégration. Pour les décideurs canadiens, il s'agit alors de déterminer, d'une part, si le Canada peut profiter d'occasions qui s'offrent à lui et réaliser des gains nets de nature à compenser les aléas éventuels d'une plus grande intégration et, d'autre part, si les gouvernements peuvent choisir des stratégies susceptibles à la fois de maximiser les avantages et les gains à tirer de ces arrangements et de réduire le plus possible les coûts qui y sont associés. Selon ce que nous avons entendu, les Canadiens croient de plus en plus le Canada capable de tirer d'un resserrement des liens économiques avec ses voisins d'Amérique du Nord des avantages pour l'ensemble du pays[3].

---

1 Rapport du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada, *La politique étrangère du Canada : principes et priorités pour l'avenir*, novembre 1994, p. 1 et 81.

2 *Ibid.*, p. 82.

3 Par exemple, selon un sondage récent de Pollara, les deux tiers environ des répondants étaient favorables à une plus grande intégration économique avec les États-Unis (voir Robert Fife, « 66% Favor Stronger Ties to U.S. », *The National Post*, 21 octobre 2002, p. 1).

La question suscite toujours un débat vigoureux, que l'on examine les scénarios que pourraient suivre les relations nord-américaines à l'avenir ou l'expérience que le Canada fait depuis plusieurs décennies de l'intégration économique de l'Amérique du Nord. Par exemple, le professeur Stephen Clarkson, qui a témoigné devant le Comité à Toronto, fait observer, dans son nouveau livre, que la Commission Macdonald avait prôné, au début des années 1980, une politique étrangère plus entreprenante et le libre-échange bilatéral avec les États-Unis sans voir de contradiction entre les deux[4]. Les partisans d'accords contraignants de ce genre, même d'accords bilatéraux avec une superpuissance, affirment en général que les règles adoptées d'un commun accord par les parties peuvent mieux protéger une petite puissance comme le Canada que le statu quo. Pourtant, certains des témoins entendus par le Comité, dont Clarkson, nieraient catégoriquement que l'ALE et l'ALENA ont amélioré la position du Canada comme ils étaient censés le faire. En fait, Clarkson affirme qu'au contraire, le Canada en est sorti affaibli.

Des arguments similaires ont été avancés il y a encore plus longtemps au sujet des avantages et des inconvénients qu'il y aurait à conclure des partenariats continentaux en matière de défense, car, comme les témoins l'ont souligné, le Canada est intimement intégré à la couverture de sécurité militaire des États-Unis depuis au moins les années 1940. De toute évidence, le débat sur les paramètres de la coopération continentale en matière d'économie et de sécurité et sur les effets positifs ou négatifs qu'ils pourraient avoir sur la liberté d'action du Canada n'a rien de neuf. Il a toutefois repris de plus belle après les événements du 11 septembre 2001 et en raison des effets qu'ils ont encore aujourd'hui sur les affaires internationales, notamment sous la forme de l'usage musclé que les États-Unis font de leur puissance hors de leurs frontières et qui s'explique par leur inquiétude à l'égard de leur sécurité nationale. Compte tenu de ces circonstances difficiles, une question primordiale se pose maintenant avec plus de pertinence que jamais : pour promouvoir ses valeurs et ses intérêts nationaux sans les compromettre, dans quelle mesure le Canada devrait-il laisser les forces favorables à l'intégration nord-américaine influer sur sa politique en matière d'affaires internationales, de défense et de commerce?

Selon certains témoins, les facteurs favorables à l'intégration font partie de la vie quotidienne nord-américaine. À leur avis, le Canada devrait exploiter les occasions de profiter d'une coopération plus étroite avec les États-Unis et, dans une moindre mesure, avec le Mexique et chercher à tirer profit de ses relations continentales en matière d'économie et de sécurité. Comme on l'a signalé au Comité, quoi que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire, l'intégration se fait de toute façon « en douce » en raison des décisions prises chaque jour par des millions de particuliers, d'entreprises et d'associations. Plusieurs témoins, dont Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, ont soutenu que le Canada doit maintenant adopter une « optique générale » et être

---

[4] Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, University of Toronto Press et Woodrow Wilson Press, Toronto, 2002. Dans son argumentation devant le Comité comme dans son livre, Clarkson fait une critique acerbe de l'idéalisme des hypothèses intégrationnistes de ce genre.

vigoureusement proactif à l'égard de l'intégration[5]. D'autres étaient plutôt d'avis qu'il faut résister à toute intensification des pressions intégrationnistes ou à tout le moins les contenir, et s'opposaient à ce que le Canada aligne davantage ses politiques sur celles de ses partenaires nord-américains. Quelques-uns, comme David Orchard, entendu à Saskatoon, ont proposé de renverser la tendance à l'intégration et à la convergence des politiques qu'on remarque déjà[6].

Le Canada peut-il être un bon voisin, l'ami, l'allié et le partenaire des États-Unis et du Mexique, tirer des gains nets de la libéralisation de l'économie nord-américaine et en même temps éviter une « américanisation » qui, selon certains, réduira les choix démocratiques que les Canadiens pourront faire en matière de politique publique? En politique étrangère, si le Canada se laissait entraîner trop profondément dans le « périmètre » nord-américain, affaiblirait-il sa capacité d'exercer une influence qui lui soit propre sur les affaires internationales et perdrait-il son statut actuel pour acquérir celui de puissance marginale? Ou faut-il conclure, comme Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, l'écrivait dans un article, le 11 septembre 2002, qu'il est temps d'accepter que la position du Canada sur la scène internationale a changé? Comme il l'expliquait, « le principal atout qu'ait le Canada sur le plan international est sa relation avec les États-Unis. [...] Ne pourrait-il pas négocier avec les États-Unis des éléments d'un super-accord prévoyant des arrangements nord-américains en matière d'économie, de défense et de sécurité à l'intérieur d'un périmètre commun?[7] » Le même jour, toutefois, dans une rubrique voisine, un ancien ambassadeur des États-Unis au Canada, Gordon Giffin, écrivait : « Pour renforcer leur relation, les deux pays n'ont pas besoin d'une "nouvelle idée"; ils n'ont qu'à renouveler leur engagement mutuel. Un Canada sûr de lui et fort d'une vision exhaustive des choses pourrait décider de l'orientation et du contenu à donner à notre partenariat pour lui insuffler une nouvelle vie. [...] Au moment

---

5 Voir *Témoignages*, séance n° 77, Toronto, 7 mai 2002. Mme Goldfarb y fait référence au premier article de la série *The Border Papers* rédigé pour l'Institut par Wendy Dobson, article qui s'intitule « Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action », n° 162, avril 2002. Cet article a fait l'objet de critiques assez vives de la part d'autres témoins, dont M. Clarkson, entendu le même jour. Pour prendre connaissance d'autres argumentaires semblables sur les avantages d'une grande ouverture stratégique à l'égard des États-Unis, lire le témoignage de Michael Hart dans *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002; voir aussi Michael Hart et William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Centre de droit et de politique commerciale, Ottawa, 2001.

6 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002. Le professeur Rod Hill, de l'université du Nouveau-Brunswick, s'est prononcé contre l'intégration nord-américaine de façon tout aussi convaincante dans un plaidoyer économique nationaliste. Se reporter à ce sujet à *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002. Le lecteur trouvera d'autres arguments virulents contre l'intégration continentale dans Murray Dobbin, *Zip Locking North America: Can Canada Survive Continental Integration?*, écrit pour le Conseil des Canadiens, octobre 2002 (dont on peut trouver le texte à www.canadians.org), et Mel Hurtig, *The Vanishing Country: Is It Too Late to Save Canada?*, McClelland and Stewart, Toronto, 2002. (Le Conseil des Canadiens avait été invité à faire part de son avis au Comité, mais à la fin de juin, date limite pour présenter des mémoires, et à la prorogation de la législature, en septembre 2002, il ne l'avait toujours pas fait.)

7 Allan Gotlieb, « Why not a grand bargain with the U.S.? », *National Post*, 11 septembre 2002, p. A16.

d'élaborer une vision proprement canadienne, une vision plus axée sur les intérêts du Canada que sur l'amitié entre les deux pays, il faut se rendre compte que sur la plupart des sujets, il n'existe pas de point de vue américain monolithique[8]. »

Que faut-il penser de ces évaluations contradictoires de la position actuelle du Canada en Amérique du Nord? Le Comité croit qu'il serait possible de dégager un terrain d'entente permettant au Canada de conclure avec ses partenaires nord-américains des arrangements de coopération et des accords négociés soigneusement étudiés dans des domaines où cela comporterait pour les Canadiens des avantages démontrables, comme la sécurité continentale et l'accès garanti aux marchés. Mais il reconnaît aussi qu'il faudra d'abord déployer beaucoup d'énergie pour faire le point sur la situation canadienne et pour élaborer une formule de partenariat nord-américain respectant les intérêts et les valeurs du Canada. Ce dernier devra aussi négocier efficacement, avec ses partenaires nord-américains et surtout avec les États-Unis, à la lumière de leurs intérêts mutuels. Comme nos audiences de Washington l'ont confirmé, capter et retenir l'attention et l'intérêt des Américains constitue habituellement en soi l'une des principales difficultés à surmonter.

La situation du Canada dans la perspective nord-américaine

La position et les possibilités d'action du Canada dans le contexte nord-américain ont sans aucun doute été conditionnées par ce que le professeur Daniel Cohn, de l'université Simon Fraser, a appelé, devant le Comité, des processus de « régionalisation » axés sur le marché, processus auxquels les cadres stratégiques gouvernementaux s'adaptent, généralement, depuis des décennies. Ces tendances à une intégration nord-américaine avant tout économique, que nous décrivons de façon détaillée au chapitre 2, ne peuvent pas susciter de sentiment d'identité ou d'« appartenance » commune, du moins pas au sens politique[9]. Elles pourraient tout de même avoir un effet notable sur la façon dont le Canada prend ses décisions en matière d'orientation de politiques et de réglementation. Comme M. Cohn l'a dit, « la régionalisation découle des choix que nous avons faits en faveur de la libéralisation. [...] Nous pouvons donc être différents, mais, si tel est le cas, nous devons accepter d'en payer le prix[10] ». M. Cohn laisse entendre que, comparativement aux autres pays des Amériques, le Canada jouit d'une situation enviable en matière de négociations, lorsqu'il doit défendre ses intérêts particuliers dans un contexte d'intégration

---

[8] Gordon Giffin, « Make it friendship — pure and simple », *National Post*, 11 septembre 2002, p. A16.

[9] M. Cohn affirme que les entreprises axent de plus en plus leurs décisions sur la vente de leurs produits à un consommateur nord-américain « médian »; il est par contre assez évident que la notion d'électeur nord-américain médian est absurde.

[10] Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002, et mémoire, Regionalization in a Neo-Liberal Era: Risks and Opportunities for Canada.

régionale dominé par son gigantesque voisin[11]. Il va sans dire toutefois que le Canada doit cerner, à la lumière d'une analyse coûts-avantages, les domaines dans lesquels il pourrait être dans son intérêt d'avoir des orientations stratégiques plus intégrées[12]. Il pourrait décider en quoi ses politiques — notamment en matière d'affaires étrangères, de défense et sécurité et de commerce ainsi qu'à l'égard des secteurs touchés sur le plan national — devraient différer de celles de ses partenaires nord-américains ou même s'en éloigner. Et cette analyse devrait tenir compte des effets outre-frontière de ces choix, étant donné ce que la perturbation des voies de communication continentales établies pourrait coûter. Le « prix de la différence » risquerait alors de grimper à un niveau inacceptable.

Un certain nombre d'observateurs ont signalé que des facteurs nord-américains ont depuis quelques années une incidence croissante sur la politique étrangère du Canada, et ce, bien que les politiques canadiennes se soient notablement démarquées de celles des États-Unis dans certains cas (p. ex., à l'égard du Traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et de la création de la Cour pénale internationale). Certains ont brandi le spectre d'une « trajectoire nord-américaine », d'un « estompage des frontières » et d'un « retour au continentalisme ». Même Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires étrangères, avait prôné la recherche de formes inédites de coopération trilatérale nord-américaine au-delà du commerce[13]. Plusieurs prétendent que l'État canadien, même s'il ne peut pas simplement nier la réalité de cette intégration et faire marche arrière, peut encore faire des choix sur la voie de l'intégration nord-américaine[14].

Selon certains de nos témoins, le Canada jouit de possibilités fort limitées. Par exemple, le professeur Gordon Mace, directeur des études interaméricaines à l'Institut québécois des hautes études internationales, nous a dit que l'ALE et l'ALENA ont modifié

---

[11] Comme Daniel Cohn le dit : « Il est difficile de nous concevoir comme le poids lourd, mais comparativement au reste des États des Amériques qui traitent avec les États-Unis, nous le sommes. Ils peuvent bien être le gorille de 900 livres mais nous sommes le chimpanzé de 200 livres dans les Amériques. » (*Témoignages*, réunion n° 78)

[12] Par « plus intégrées », nous entendons plus compatibles les unes avec les autres et mieux coordonnées, mais pas nécessairement harmonisées ou communes. L'économiste Daniel Schwanen, que nous avons entendu à Montréal, a soutenu que dans beaucoup de dossiers transfrontaliers importants pour les deux pays, il ne suffirait pas, ou il ne serait pas souhaitable, de n'avoir que des accords de reconnaissance mutuelle et des normes d'interopérabilité.

[13] Cf. Ronald Inglehart, Neil Nevitte et Miguel Basanez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada and Mexico*, Aldine de Gruyter, New York, 1966; John Herd Thompson et Stephen J. Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, troisième édition, et en particulier le chapitre 11, « A North American Trajectory? 1994-2001 », McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 2002; Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot, « Does the 49th Parallel Matter Any More? », dans Hampson et Molot (sous la dir. de), *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*, Oxford University Press, Don Mills, 2000; Fen Hampson, Maureen Molot et Norman Hillmer, « The Return to Continentalism in Canadian Foreign Policy », dans Hampson, Hillmer et Molot (sous la dir. de), *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, Oxford University Press, Don Mills, 2001.

[14] Denis Michaud, « Du libre-échange à une intégration plus poussée : les acteurs étatiques canadiens et l'élaboration de politiques publiques impliquant un état étranger », *Canadian Foreign Policy/La politique Étrangère du Canada*, vol. 9, n° 1, automne 2001, p. 29-42.

de façon fondamentale et incontournable le paysage de la politique étrangère. La vulnérabilité économique accrue du Canada dans ce qu'il a lui-même appelé le « nouveau cadre de gestion économique », a « réduit[t] sa marge de manœuvre de façon importante » dans ses relations bilatérales avec les États-Unis. Le professeur a réclamé l'élargissement du partenariat avec le Mexique et d'autres pays des Amériques, y voyant un « contrepoids naturel[15] ».

Depuis le choc du 11 septembre 2001, la question de la situation du Canada sur le continent et dans le monde se pose avec plus d'acuité. Maureen Molot et Norman Hillmer font observer que ce choc a conféré « un caractère d'urgence aux questions de la souveraineté et du déclin[16] ». Cette thèse controversée — que le Canada serait une « puissance en déclin », surtout dans le contexte nord-américain — est toutefois discutable. Beaucoup de témoins ont soutenu que le Canada ne devrait pas sous-estimer sa capacité d'exercer une influence qui lui soit propre sur les États-Unis. Deux Américains en vue — l'ancien congressman au long cours Lee Hamilton, que le Comité a rencontré à Washington, et Joseph Nye, de l'université de Harvard, qui a témoigné à Ottawa — ont soutenu avec conviction que le Canada, compte tenu de ses atouts en diplomatie non militaire multilatéraliste, pourrait se révéler utile en prévenant les États-Unis contre la tentation de « faire cavalier seul ».

Hamilton reconnaît que « les Américains sont imbus de leur propre importance » et soutient que le Canada pourrait faire preuve de plus de fermeté. « Vous capitulez trop vite », nous a-t-il dit. Christopher Sands, chef du Projet Canada au Centre for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, que le Comité a entendu en novembre 2001, nous a également donné matière à réflexion lorsqu'il a soutenu que le Canada peut choisir d'adopter une « stratégie d'État fort » dans ses relations avec les États-Unis et dans sa façon de réagir à leurs impératifs. En fait, il perçoit des possibilités là où d'autres ne voient peut-être que des contraintes : « grâce à l'interdépendance plus étroite créée par l'intégration économique, le Canada n'est pas une puissance en déclin aux États-Unis, mais une puissance montante, et [il] est plus important pour les Américains et leur prospérité que jamais auparavant dans l'histoire de leur pays[17] ».

Quoi qu'il en soit, le Comité ne se fait pas d'illusion : le Canada aura beaucoup de mal à se faire entendre dans les cercles décisionnels américains, en raison des maux de tête que leur cause la question de la sécurité nationale et des incontournables calculs de pure politique intérieure qui caractérisent le système fédéral complexe des États-Unis.

---

15 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

16 Maureen Appel Molot et Norman Hillmer (sous la dir. de), préface à *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Oxford University Press, Don Mills, 2002, p. xi. Voir aussi l'évaluation critique que le Conference Board du Canada fait des capacités et des options stratégiques du Canada sur les plans mondial et nord-américain dans un rapport récent intitulé *Performance and Potential 2002-03*, au chapitre 4, « Canada's Place in the World in 2010: Will Canada matter? » (qu'on peut consulter à www.conferenceboard.ca).

17 Christopher Sands, « Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience », *Canada Among Nations 2002*, p. 72.

Les témoins ont insisté sur l'importance pour le Canada d'exploiter la façon dont ce système fonctionne et de le faire à beaucoup d'endroits et de niveaux, et non seulement au centre du pouvoir fédéral, à Washington. La stratégie du Canada doit tenir compte du fait que le 11 septembre a « changé les États-Unis beaucoup plus qu'il n'a changé le reste du monde », pour citer les propos de Jessica Mathews, présidente de la Carnegie Foundation for International Peace[18]. Selon elle, la politique étrangère américaine a été jusqu'à maintenant « résolument unilatérale et tout sauf modeste[19] », un avis que beaucoup des témoins entendus par le Comité épouseraient. Au début de la présidence de George W. Bush, certains ont dit craindre que les États-Unis ne témoignent plus d'intérêt au Mexique qu'au Canada. Mais selon Mme Mathews, « le 11 septembre a fait disparaître » le Mexique des écrans radar de la politique étrangère américaine. Cette étude générale d'un des groupes de réflexion les plus multilatéralistes de Washington ne mentionne même pas le Canada[20].

Le Canada ne doit pas compter exercer une influence aux États-Unis en vertu seulement de l'intégration économique de l'Amérique du Nord ou de la « relation privilégiée » qu'il a toujours eue et s'attend peut-être à continuer d'avoir avec eux, une relation qui tient plus du mythe que de la réalité, à en croire les universitaires Randall et Thompson. Parlant crûment, ils ont dit que « pour les États-Unis, le Canada est comme tous les autres pays. [...] L'incompréhension au Canada de cette vérité fondamentale a été source de confusion et d'incertitude chez les Canadiens, qui ont été chagrinés de la réaction des États-Unis lorsqu'il s'est produit que la politique canadienne n'était pas conforme à une norme américaine chère à Washington ou qu'elle prenait, en apparence ou en réalité, le contre-pied d'une position adoptée par les États-Unis[21] ».

Andrew Cohen, qui a témoigné devant le Comité en novembre 2001, a soutenu que le Canada devrait tout simplement admettre que sa relation bilatérale avec les États-Unis n'a pas du tout la même importance pour les deux pays et faire en sorte de se

---

18 Mathews, *September 11, One Year Later: A World of Change*, Mémoire d'information stratégique de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, édition spéciale, Washington, D.C., août 2002, p. 1.

19 *Ibid.*, p. 10. L'idée non contestée d'États-Unis capables d'exercer leur puissance à l'étranger comme bon leur semblerait et disposés à le faire transparaît dans une adresse livrée en avril 2002 par Richard Haas, directeur du personnel de planification stratégique du Département d'État. En effet, « Au cours du vingt-et-unième siècle, la politique étrangère américaine vise avant tout à intégrer d'autres pays et organismes dans le cadre d'arrangements propres à promouvoir l'avènement d'un monde compatible avec les intérêts et les valeurs des États-Unis afin, ainsi, d'instaurer autant que possible, la paix, la prospérité et la justice. » (Cité dans Christopher Sands, « Integration: Process, Condition, or Doctrine? », *North American Integration Monitor*, CSIS, Washington, D.C., vol. 1, n° 1, juillet 2002, p. 1.)

20 *Ibid.*, p. 10 et passim. À l'opposé, le Canada accorde une grande importance à la puissance et aux politiques des États-Unis dans son évaluation de la situation internationale. À ce propos, voir l'*Évaluation stratégique 2002* produite par la Direction de l'analyse stratégique du ministère de la Défense nationale du Canada (Ottawa, septembre 2002), qui tient compte de la nouvelle stratégie en matière de sécurité nationale que les Américains ont rendue publique le 20 septembre 2002.

21 Thompson et Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, 2002, p. 324-5. Au sujet du fait que les États-Unis ne font aucune exception pour le Canada ou n'éprouvent aucun intérêt particulier à l'égard de ses préoccupations, voir aussi Edelgard Mahant et Graeme Mount, *Invisible and Inaudible in Washington: American Policies Toward Canada*, UBC Press, Vancouver, 1999.

doter d'atouts de politique étrangère — « c'est-à-dire des forces militaires fortes et crédibles; un programme d'aide efficient et exemplaire; un corps diplomatique efficace et un service de renseignement de première force. Ainsi pourvu, le Canada pourrait intervenir avec plus d'assurance sur la scène mondiale ». Selon Cohen, le Canada devra absolument tenir compte de l'importance croissante que les Américains attachent à leur sécurité dans le « voisinage » nord-américain, mais s'efforce d'être un acteur multilatéral plus efficace, il n'a pas à se préoccuper d'être remarqué à Washington[22].

Ce point de vue revient peut-être à faire contre mauvaise fortune bon cœur dans une situation dérangeante, mais il ne réconforte en rien les producteurs de bois d'œuvre et les agriculteurs ou tous les autres Canadiens qui subissent directement le contrecoup des politiques et des pressions américaines. Le Comité estime que l'aptitude du Canada à faire en sorte que les sujets qui sont importants pour lui soient pris au sérieux au sein du système politique américain importe beaucoup, mais qu'il ne devrait pas attacher une importance indue à des apparences qui n'ont qu'une valeur symbolique. Ce qui compte, c'est d'avoir de l'influence sur l'application des politiques. Nous examinons donc en détails, au chapitre 5, les façons dont le Canada pourrait rendre plus efficaces ses relations diplomatiques bilatérales avec son partenaire le plus important.

La souveraineté du Canada est-elle menacée en Amérique du Nord?

En ce qui concerne les autres problèmes signalés par Hillmer et Molot, c'est-à-dire au sujet de la « souveraineté » du Canada chez lui et à l'étranger, le Comité a entendu des points de vue très partagés. Certains témoins conseillaient de s'inquiéter moins et d'agir plus. D'après l'historien Reginald Stuart, « l'histoire montre que la souveraineté du Canada est relativement assurée », et des sondages récents « laissent croire que les simples citoyens canadiens ont beaucoup plus confiance en leur indépendance, leur différence et leur identité relativement aux Américains que bon nombre des soi-disant porte-parole de la souveraineté canadienne[23] ». James Fergusson, du Centre for Defence and Security Studies de l'université du Manitoba, a déclaré ce qui suit : « Notre coopération avec les États-Unis, qui sont nos plus proches amis et alliés, a toujours reposé sur le principe qu'elle contribue dans une large mesure à maintenir la souveraineté canadienne à un coût raisonnable, tant sur le plan financier que sur le plan politique[24] ».

La spécificité canadienne ne pose pas nécessairement de problème aux États-Unis non plus, a affirmé le professeur Louis Balthazar, qui a dit avoir constaté « la

---

22 Andrew Cohen, « Canadian-American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does it Matter if Canada *Doesn't Matter?* », dans Molot et Hillmer, *Canada Among Nations 2002*, p. 46-47.

23 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

24 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

volonté américaine de reconnaître la souveraineté du Canada[25] ». L'éminent spécialiste mondial des relations internationales, Joseph Nye, anciennement secrétaire adjoint à la Défense pour les affaires de sécurité internationale des États-Unis, ne voyait pas pourquoi des initiatives américaines telles que le nouveau « commandement militaire du nord » devrait plus que le NORAD « avoir un effet néfaste sur la souveraineté canadienne ». Il a déclaré : « Je dirais que le fait de s'inquiéter de la perte de souveraineté nuit souvent à une bonne réflexion. [...] l'interdépendance en matière de sécurité existe depuis un certain temps déjà et je ne vois pas du tout pourquoi le Canada ne serait pas en mesure de conserver, un droit de retrait de toute activité qu'il n'approuve pas[26] ».

Parlant également de sécurité et de défense, le professeur Frank Harvey a dit estimer que le Canada s'inquiétait indûment de la perte de sa souveraineté. À son avis, depuis quelque temps, les politiques étrangères du Canada et des États-Unis divergent très peu sur le fond. Il a ajouté que si le Canada veut s'offrir « le luxe » de se démarquer des États-Unis à cet égard, il devra affecter des crédits à la création de moyens de réaliser sa politique internationale, et faire en sorte que « [ses] babines [...] suivent [...] [ses] bottines[27] ». Plus direct encore, Gordon Gibson, agrégé supérieur à l'Institut Fraser, a dit estimer que les craintes à l'égard d'une perte de souveraineté sont en grande partie injustifiées, car « en bout de ligne, la souveraineté appartient aux particuliers. [...] les États-nations ne sont que des services publics visant à assurer l'exercice collectif de la souveraineté individuelle. Si nous choisissons de nous rapprocher des Américains ou eux de nous, qui osera dire que c'est une mauvaise chose[28]? »

Par contre, d'autres témoins étaient formels : la souveraineté du Canada risque d'être compromise, et le gouvernement devrait s'attacher à conserver la plus grande autonomie possible en matière de politique étrangère de manière à pouvoir défendre sur le plan international des valeurs et des intérêts canadiens qui pourraient être très différents de ceux de notre voisin. Par exemple, le professeur Nelson Michaud a fait une mise en garde : « Quand on parle de souveraineté, on peut se lancer sur un terrain parfois glissant. [...] Quand on parle d'un périmètre de sécurité nord-américain, d'une frontière qui répond aux mêmes normes des deux côtés, nord et sud, autant dire que le Canada n'a plus le contrôle de sa frontière. C'est un contrôle, à tout le moins, conjoint. [...] il y a un problème si on désire protéger la souveraineté canadienne[29] ». Rod Hill, un ancien conseiller en recherche auprès de la Commission Macdonald, a énergiquement rejeté l'énoncé voulant que « si nous y renonçons volontairement, c'est un

---

25 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

26 *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

27 *Témoignages*, réunion n° 61, 27 février 2002.

28 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

29 *Témoignages*, réunion n° 62, 28 février 2002.

exercice de souveraineté, de sorte que nous gardons notre souveraineté même si on y renonce, car il s'agit là d'un libre choix[30] ».

Le Comité juge nécessaire de tenir compte des craintes qui ont été exprimées maintes fois dans les témoignages au sujet de la souveraineté et de celles selon lesquelles le Canada pourrait avoir du mal à défendre et à promouvoir ses intérêts à la frontière et au-delà. Le Comité estime toutefois, comme il l'a déjà indiqué, que le Canada n'a pas à choisir entre les deux extrêmes que sont, d'une part, la reddition passive aux exigences des États-Unis et, d'autre part, une version ultra-nationaliste de l'unilatéralisme canadien. Une chose est certaine : pour avoir de bonnes relations nord-américaines, le plus raisonnable serait de déterminer en quoi la coopération entre le Canada, les États-Unis et le Mexique — que ce soit dans un cadre bilatéral, trilatéral ou multilatéral — pourrait être le plus profitable à chacun des partenaires.

Toute relation internationale non caractérisée par l'hostilité ou l'asservissement ou qui n'est pas purement unilatéraliste implique jusqu'à un certain point de partager sa souveraineté ou de l'exercer conjointement dans un but mutuellement convenu. Plus les instruments de la politique étrangère du Canada pourront contribuer à l'atteinte de ce but, plus le Canada peut espérer pouvoir lui donner une dimension nord-américaine qui lui donne les moyens de faire valoir ses intérêts et ses valeurs avec assurance et crédibilité et d'une façon qui en garantisse le respect.

1.2 Ce que veut le Canada — Premières réflexions sur des objectifs bilatéraux, trilatéraux et multilatéraux dans le contexte nord-américain

Cela dit, il importera, dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada, de définir les objectifs que sa dimension nord-américaine peut permettre d'atteindre. Le gouvernement du Canada devra s'attaquer à cette tâche en priorité, de concert avec les Canadiens, à moins que le Canada ne choisisse de laisser les relations nord-américaines évoluer au hasard ou de laisser d'autres pays lui dicter ce qu'il doit faire. Les audiences tenues par le Comité depuis un an lui ont donné une idée de ce que doivent être les priorités du Canada en matière d'orientation stratégique et des possibilités dont le pays dispose dans ce domaine. Toutefois, elles aussi ont mis en évidence le fait que le Canada n'a toujours pas établi d'objectifs clairs qui fassent l'objet d'un consensus national ni de stratégies pour les atteindre. Les prochaines sections du présent chapitre examinent les diverses perspectives qui ressortent des témoignages reçus, et les répercussions que les événements du 11 septembre ont eu sur l'élaboration d'un projet nord-américain. Elles exposent aussi notre réflexion sur la façon d'établir l'approche stratégique cohérente que le Comité juge nécessaire.

---

30 *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

À ce stade, quelques observations préliminaires s'imposent, à commencer par le fait qu'il faut, pour être réaliste, reconnaître l'importance primordiale pour l'atteinte des objectifs du Canada à l'égard de sa relation avec les États-Unis. La gestion de cette relation influe sur presque tous les aspects de la politique étrangère du Canada et détermine certainement l'efficacité de toute dimension nord-américaine que nous pourrions éventuellement vouloir lui donner. Toutefois, si les États-Unis ont une conception du monde très différente de la nôtre, comme le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, a dit le croire, le Canada devra toujours veiller à ce qu'elles ne soient pas assimilables, ce qui sera souvent difficile. Comme le ministre l'a déclaré, « [j]e ne dis pas qu'il faut à tout prix nous éloigner de la politique étrangère américaine dans l'élaboration de la nôtre, mais simplement que nous devons nous en tenir à nos propres valeurs[31] ».

À ce propos, nous devons réfléchir davantage aux valeurs essentielles que nous devrions incarner dans nos relations internationales, notamment avec les États-Unis. Lorsqu'une question normative est posée à ce sujet, on parle souvent de privilégier le maintien de la paix, les droits de la personne, la diversité culturelle, l'aide aux pays pauvres, les Nations Unies et le multilatéralisme en général. Mais il ne faut pas partir du principe que ces buts ont la même importance et le même poids relatifs pour tous. En effet, un sondage récent de *Maclean's* et de *L'actualité* sur l'importance pour les Canadiens de conserver leur souveraineté révélait que pour la plupart d'entre eux, les questions culturelles comptent beaucoup moins que les ressources naturelles, la santé, l'économie, l'immigration, la défense et la devise[32]. Ces résultats sont pourtant trompeurs. Dans une lettre au Comité, la Coalition pour la diversité culturelle insistait pour que le Canada défende le principe selon lequel « les politiques culturelles doivent échapper aux contraintes des accords commerciaux internationaux[33] ». Ivan Bernier, de l'Université Laval, a aussi demandé que le Canada élabore sa propre définition du rôle de la culture, compte tenu des circonstances actuelles. Il a en effet déclaré ce qui suit :

> Je pense que dans tout examen de ce que l'on doit faire en rapport avec les États-Unis à la suite des événements du 11 septembre [...] le Canada doit absolument continuer à faire valoir précisément l'importance d'une prise en considération de la dimension culturelle de ces phénomènes [composer avec une plus grande intégration économique et réagir aux menaces à la sécurité]. C'est, à mon sens, une contribution qui lui revient parce que le Canada comprend ce

---

31 Cité dans Hillmer et Molot, « The Diplomacy of Decline », p. 4.

32 Robert Sheppard, « Hedging Our Bets », *Maclean's*, 9 septembre 2002, p. 36-37. Le sondage a aussi révélé que la majorité des répondants (56 %) considéraient le Canada « indépendant des États-Unis » en matière de politique internationale et dans des domaines connexes comme l'économie, la sécurité et la culture. Toutefois, paradoxalement, alors que les répondants du Québec tenaient à ce que le Canada conserve sa souveraineté culturelle dans une proportion plus forte que la moyenne nationale, 36 % d'entre eux seulement croyaient le Canada indépendant des États-Unis dans ces domaines.

33 Lettre demandant au Comité d'inviter son auteur à témoigner, 18 mars 2002.

problème et doit chercher à le faire comprendre à ses partenaires et, au premier chef, aux États-Unis[34].

Les témoins ont fait état d'autres dossiers épineux dans lesquels, s'il se montre habile, le Canada pourrait prendre un avantage comparatif. Par exemple, Robert Huebert, du Centre d'études militaires et stratégiques de l'université de Calgary, a cité l'exemple du contrôle du Canada sur les eaux de l'Arctique canadien et de sa souveraineté sur les eaux du passage du Nord-Ouest — que les États-Unis contestent encore —, passage qui pourrait rapidement devenir un détroit navigable ouvert au transport maritime international si les hypothèses sur le changement climatique se confirment[35]. La dimension nord-américaine de la politique étrangère du Canada devra tenir compte de l'évolution des choses dans le Nord.

Au sujet d'une perspective globale sur l'avenir socio-économique du Canada, Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, a dit que « la première chose qui intéresse le Canada dans les relations canado-américaines, c'est la garantie d'accès au marché américain de façon à réduire les obstacles à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, de la technologie et des personnes, tout en maintenant le contrôle sur les politiques importantes pour notre pays s'il veut atteindre ses objectifs sociaux et économiques, par exemple pour déterminer le profil et le nombre d'immigrants permanents[36] ».

On pourrait certainement énoncer d'autres objectifs canadiens légitimes. En fait, le gouvernement aurait intérêt à consulter les Canadiens plus directement et plus souvent au sujet des priorités à défendre dans nos relations avec les États-Unis. Au fond, c'est à lui que cela incombe. Mais il devrait se fonder pour le faire sur une évaluation des valeurs et intérêts nationaux du Canada et sur une solide compréhension des enjeux pour lesquels les Canadiens seraient prêts à « payer le prix de leur différence ». C'est pourquoi nous recommandons au gouvernement, à la fin du présent chapitre, de consulter fréquemment les Canadiens et de toujours rechercher le consensus dans l'établissement des objectifs du Canada.

Deuxièmement, la seule chose pire que de ne pas savoir exactement comment traiter avec les États-Unis serait que le Canada accorde trop d'importance à sa relation bilatérale avec ce pays et néglige ses relations avec les autres pays des Amériques. Il se pourrait bien que l'ère de la « Troisième option » des années 1970 soit révolue. Mais même en Amérique du Nord, le Canada ne doit pas négliger le rôle de contre-poids que son partenariat encore limité avec le Mexique pourrait jouer. C'est pourquoi, au

---

34 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

35 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002. Selon une enquête nationale réalisée pour le Centre de recherche et d'information sur le Canada, en octobre 2002, sur ce que les Canadiens pensent des relations avec les États-Unis, l'éventualité que le Canada perde sa souveraineté dans l'Arctique les préoccupe assez. Voir Hubert Bauch, « A rising belief: the U.S. could swallow us up », *Montreal Gazette*, 26 octobre 2002.

36 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

chapitre 5, le Comité examine attentivement diverses formules permettant d'intensifier les relations bilatérales du Canada avec le Mexique et de travailler avec lui à multiplier les processus et les objectifs trilatéraux. La diplomatie canadienne dans les autres pays américains est un autre moyen de contrebalancer le poids des États-Unis. Comme George Maclean, qui a écrit sur les relations canado-mexicaines, l'a dit au Comité, « la meilleure tactique pour servir les intérêts du Canada en matière de relations extérieures réside dans le multilatéralisme, surtout pour se prémunir contre une éventuelle politique unique d'intégration à l'échelle de l'hémisphère élaborée et mise en œuvre par les États-Unis. En bref, le Canada doit réaliser un compromis et concilier l'attention capitale qu'il doit accorder à ses relations bilatérales avec les États-Unis avec la nécessité de jouer un rôle plus important dans l'hémisphère. [...] malgré l'interprétation typique d'une vision continentale fondée sur un certain recul par rapport aux obligations multilatérales [...][37] ».

Troisièmement, pour pouvoir jouer un rôle constructif dans la politique étrangère du Canada, tant à l'endroit des États-Unis que de l'Amérique du Nord, la diplomatie canadienne devra continuer d'avoir une portée résolument internationaliste. Selon Don Barry, professeur à l'université de Calgary, « il faudrait comprendre que plus nous nous intégrons aux États-Unis, plus nous perdons de visibilité ailleurs dans le monde. Le Canada a des intérêts mondiaux importants. D'où la nécessité d'entretenir et de valoriser nos autres relations, y compris celles avec l'Europe [...] », à condition « que ces relations répondent à nos intérêts nationaux et qu'elles ne soient pas simplement utilisées pour démontrer notre indépendance vis-à-vis des États-Unis[38] ». Pour sa part, même s'il doutait que le Canada cherche à compenser l'importance prépondérante de ses relations avec les États-Unis en se « réfugiant » dans un multilatéralisme traditionnel, Louis Balthazar a affirmé que si le Canada avait une politique étrangère indépendante, les États-Unis pourraient en fait y voir un avantage pour eux sur la scène multilatérale. Il l'a expliqué de la façon suivante :

> [...] je crois que les Américains ont même avantage à ce que notre politique soit parfois différente de la leur. Cela leur permet de nous utiliser comme des ballons d'essai, étant donné notre situation en matière de politique internationale et la différence de notre responsabilité par rapport à la leur. [...] ça peut nous permettre de jouer un rôle à l'occasion, dans la mesure où on peut se permettre des percées dans la diplomatie internationale que les Américains ne peuvent pas se permettre. Mais cela nous donne une certaine marge de manœuvre pour faire des choses que les Américains ne font pas et peut-être, à l'occasion, de faire valoir nos intérêts et nos principes auprès des dirigeants de Washington[39].

De l'avis du Comité, il existe beaucoup de raisons de croire à la capacité du Canada de faire des choix indépendants en Amérique du Nord et sur les autres

---

37 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

38 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

39 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

continents, malgré l'importance primordiale de ses relations bilatérales avec les États-Unis, les paramètres de l'ALENA et d'autres circonstances de durée variable qui influent sur sa liberté d'action (l'importance accordée à la sécurité de la frontière depuis le 11 septembre 2001 étant la plus récente, mais probablement pas la dernière). Le plus difficile sera de donner suite à nos choix après avoir défini clairement nos objectifs nationaux, en nous préparant à payer le prix de ce que nous disons vouloir et en actionnant judicieusement les leviers diplomatiques que le Canada a la chance peut-être unique de posséder, et de faire tout cela en cohabitant sur notre continent avec la seule superpuissance au monde.

1.3 Le débat entourant la question nord-américaine

De récents sondages révèlent que les Canadiens sont insatisfaits et très ambivalents à propos du resserrement de nos relations avec les États-Unis[40]. Il n'est donc pas étonnant que le Comité ait recueilli des opinions fort diverses sur l'opportunité pour le Canada d'approfondir ses partenariats nord-américains. Au-delà des réserves quant aux effets ou aux lacunes des accords de libre-échange continentaux (ALE/ALENA) — notamment en ce qui concerne le bois d'œuvre, les subventions agricoles, l'eau, la culture et les différends entre investisseurs et États, aux termes du chapitre 11 de l'ALENA (voir le chapitre 4) — ces avis divergents tendent à nuancer les opinions générales quant à savoir s'il serait bon ou non que le Canada s'intègre davantage au sein de l'Amérique du Nord.

Selon certains, l'intégration économique croissante est très avantageuse pour le Canada, et il serait possible de négocier une association encore plus poussée à des conditions favorables. D'autres jugent sévèrement les résultats du libre-échange continental, qu'ils rattachent souvent à des critiques sur le pouvoir des grandes sociétés, la privatisation et la perte apparente de la mainmise démocratique du public. Ils s'opposent même à l'actuel niveau d'intégration, y voyant une menace pour la souveraineté, les intérêts et les valeurs du Canada. Donc, tandis que les uns souhaitent une Amérique du Nord plus intégrée, beaucoup d'autres s'y opposent carrément. Les représentants du monde des affaires se rangent en général dans le premier camp, et ceux du monde du travail, dans le second.

Cette démarcation s'est manifestée dès la première audience que le Comité a tenue à l'extérieur d'Ottawa, soit à St. John's (Terre-Neuve), le 25 février 2002. Chris Vatcher, du syndicat des étudiants de l'université Memorial a déclaré : « Étant un jeune Canadien qui tient à son pays, je crains certainement qu'on se rapproche davantage des États-Unis. [...] J'estime que notre pays joue souvent les seconds violons,

---

[40] Adrien Humphreys, « Canadians, Americans split on benefits of NAFTA », *National Post*, 7 septembre 2002. Dans ce sondage, effectué pour le journal et pour *Global National*, une proportion légèrement plus élevée de répondants canadiens ont jugé que les accords de libre-échange avec les États-Unis avaient « désavantagé » plutôt qu'« aidé » l'économie canadienne (48 % contre 46 %). D'un autre côté, un pourcentage encore plus important d'entre eux ignorait que les États-Unis comptaient pour plus de 80 % du commerce extérieur du Canada.

pour les États-Unis. [...] J'exhorte le Comité à insister sur la souveraineté de notre pays, sur nos préoccupations propres. Ce n'est pas une solution que de nous rapprocher du modèle américain, qui n'est pas un modèle de développement durable et qui doit certainement faire l'objet de rajustements majeurs[41] ». Selon Elaine Price, de la Newfoundland and Labrador Federation of Labour, les 10 années de libre-échange, à savoir les années 1990, « ont été caractérisées par une inégalité bien plus marquée au sein de la société canadienne. Le revenu réel a baissé pour une grande majorité de Canadiens et n'a augmenté que pour les 20 % qui sont au sommet de l'échelle salariale. L'emploi est devenu plus précaire et le filet de sécurité social s'est effiloché. [...] Contrairement à l'idée qu'on se fait généralement de l'ALE, et de son successeur l'ALENA, comme ayant contribué à créer des emplois, le libre-échange s'est en fait traduit par une importante perte nette d'emplois[42] ». Toutefois, Sean McCarthy, qui représente la section de Terre-Neuve et du Labrador des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, estime que le problème consiste pour le Canada à mieux gérer ses indispensables relations nord-américaines : « Il est inéluctable que le Canada et les États-Unis aient des politiques communes. [...] Nos économies sont déjà liées. Des liens économiques supplémentaires sont inévitables et bénéfiques. Les dix dernières années ont démontré les avantages qui y sont associés. [...] Pour présenter un front de politique publique fort sur la scène internationale, il nous faut un front économique et fiscal fort pour soutenir ces objectifs[43] ».

Parmi les opposants à une intégration plus poussée de l'Amérique du Nord, le professeur Rod Hill, de l'université du Nouveau-Brunswick, soutient ce qui suit[44] :

> La majorité des Canadiens, à mon avis, ne voient pas l'intérêt des programmes intégrationnistes, ni du point de vue politique ni du point de vue économique. Ils reconnaissent me semble-t-il ce qui se passe et ne veulent pas une plus grande intégration avec les États-Unis. Je suis fermement convaincu que nous avons le choix. Les intégrationnistes prétendent que cela va nous coûter très cher. Or les faits ne le prouvent pas. Ils essaient aussi de rétrécir la portée du débat, d'insister sur ce qu'il en coûterait de ne pas poursuivre cette intégration, tout en négligeant les avantages qu'il y aurait à conserver notre autonomie, avantages qui ne sont pas facilement quantifiables mais qui n'en sont pas pour autant moins importants.

M. Hill a cité les recherches de l'économiste John Helliwell, de la Colombie-Britannique, au sujet de l'importance des facteurs nationaux (ce qui implique le commerce interprovincial) pour le bien-être des citoyens et du « rendement décroissant d'une plus grande ouverture », c'est-à-dire à une intégration plus poussée. M. Hill craint également que l'intégration continentale ne compromette la situation internationale du

---

41 *Témoignages*, réunion n° 58, 25 février 2002.

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 Témoignages, rénion n° 63, 28 février 2002.

Canada. À ce propos, il cite Helliwell : « Si le Canada doit faire un choix de politique étrangère entre une politique orientée sur le monde et une autre qui consisterait essentiellement à poursuivre les efforts visant à harmoniser nos politiques avec celles des États-Unis, je pense que la réponse est manifeste [...]. Cette dernière option serait à la fois un mauvais choix économique et un mauvais choix politique[45] ». À Saskatoon, David Orchard a laissé entendre que le Canada pourrait adopter une stratégie analogue à celle de la Norvège, qui a voté deux fois contre son entrée dans l'Union européenne.

Par contre, le Comité a également entendu, aux deux extrémités du pays (c.-à-d. de la part de l'Atlantic Institute for Market Studies, à Halifax, et du Pacific Corridor Enterprise Council, à Vancouver), des appels en faveur du renforcement des liens économiques naturels avec les régions frontalières voisines et l'amélioration d'une économie continentale plus large, les frontières et les infrastructures de transport étant les domaines à privilégier. Pour certains, le risque d'être marginalisés ou coupés des centres du dynamisme économique nord-américain est considéré comme le danger le plus grave pour les futurs emplois et la croissance des revenus.

En ce qui concerne la stratégie nationale, les tenants de l'intégration estiment que les politiques doivent tenir compte des réalités de la situation canadienne. Le professeur Michael Hart, de la School of International Affairs (Université Carleton), a évoqué les facteurs découlant « d'une intégration discrète de plus en plus poussée [... et] le fait que les institutions, les procédures et les réglementations des deux gouvernements [du Canada et des États-Unis] correspondent certes à la réalité d'un accord de libre-échange, mais ne reflètent pas l'intégration profonde de nos deux pays, une intégration qui va beaucoup plus loin que l'accord de libre-échange et qui ressemble plutôt à une union douanière ou même à un marché commun. Je pense que le défi le plus important pour nos deux gouvernements, c'est de trouver les institutions, les méthodes et les réglementations qu'il faut pour nous adapter à cette réalité ». Selon M. Hart, « il faut reconnaître qu'il y a déjà une vaste convergence au niveau des stratégies et des idées de nos deux pays. [...] L'intégration de nos deux pays va se poursuivre et s'intensifier d'autant plus que les deux sociétés vont être de plus en plus étroitement liées. La question pour les gouvernements est donc de savoir s'ils veulent gérer, faciliter ou freiner cette intégration[46] ».

Jayson Myers, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, envisage comme suit le défi nord-américain du Canada :

> L'intégration économique du Canada avec les États-Unis est motivée par les succès et la restructuration de l'industrie canadienne dans le contexte de l'ALENA. Toutefois, la nature de cette intégration pose un certain nombre de problèmes importants au Canada et aux entreprises canadiennes. Cela crée des contraintes pour la politique canadienne mais, à mon avis, la perte de souveraineté n'est pas le problème. Le débat est de savoir comment mieux gérer nos relations

---

[45] *Ibid.*

[46] *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

> économiques avec les États-Unis et le Mexique de façon à assurer la poursuite de notre croissance économique et la création d'emplois de grande valeur au Canada tout en garantissant aux Canadiens la possibilité de façonner leur propre avenir socio-culturel et économique[47].

En gros, l'éventail des opinions va d'un rejet ferme d'une Amérique du Nord plus intégrée, qui empêcherait le Canada de suivre sa voie propre, à une adhésion tout aussi convaincue en faveur d'une intégration principalement axée sur les marchés, qui offrirait un avenir intéressant au Canada sur les plans de la sécurité et de la prospérité de ses citoyens sur le continent. Certains se situent à mi-chemin : ils reconnaissent que les politiques doivent être adaptées aux réalités de l'intégration, mais souhaitent que le fond et la forme des décisions émanent du gouvernement canadien.

Selon le Comité, la plupart des Canadiens souhaitent une démarche pragmatique, et non pas idéologique, à l'égard des partenaires nord-américains du Canada. Toutefois, les avis que nous avons entendus sont très partagés sur la question de savoir si le Canada peut ou doit rechercher, avec les États-Unis en particulier, une « entente stratégique » assortie d'enjeux élevés, comme celle que Wendy Dobson, entre autres, préconise. Les témoins diffèrent également d'avis quant aux tactiques que le Canada doit appliquer pour promouvoir ses intérêts lorsqu'il traite à l'échelon continental avec ses partenaires.

D'un côté, certains estiment que la lenteur et la régularité constituent une stratégie insuffisante. C'est l'avis d'Andrew Wynn-Williams, de la British Columbia Chamber of Commerce :

> [...] La réalité est que l'intégration est inéluctable, si bien que les décisions à prendre doivent l'être rapidement, faute de quoi la possibilité d'opérer des choix disparaîtra. Le Canada a actuellement la possibilité d'influer sur l'évolution de notre relation, justement parce que c'est pour nous qu'elle compte le plus. [...] La question à laquelle nous sommes confrontés est de savoir si nous allons apporter des changements graduels et subir des événements et nous adapter aux circonstances globales qui nous sont imposées ou bien si nous allons aborder cette problématique avec audace et esprit de décision. [...] Le Canada doit être à la place du conducteur et non du passager[48].

Toutefois, même les représentants de la Chambre de commerce du Canada (CCC) ont exprimé des réserves quant à l'adhésion immédiate à d'audacieuses nouvelles initiatives, comme une union douanière ou d'autres ententes officielles visant l'intégration. Tout en affirmant que les gens d'affaires canadiens ont tendance à considérer l'Amérique du Nord comme « un marché unique et intégré qui présente seulement des différences mineures », et que le gouvernement canadien n'a pas encore d'« approche stratégique »

---

47 *Ibid.*

48 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

à l'égard de la relation Canada-États-Unis, le vice-président de la CCC, Robert Keyes, a fait observer que « la réouverture de l'ALENA pourrait également poser des problèmes. [...] On n'est pas certain du résultat. On ne gagne pas toujours[49] ». Alexander Lofthouse, analyste des politiques à la CCC, a ajouté que la longue expérience de l'Union européenne dans les négociations commerciales internationales à titre collectif demeure extrêmement difficile et conflictuelle, d'où il conclut que les propositions visant une intégration économique plus poussée doivent être étudiées « les yeux ouverts[50] ».

Pour certains, seule une entente plus globale (Michael Hart) ou une « grande idée » (Institut C.D. Howe) aurait des chances de retenir vraiment l'intérêt des États-Unis. D'après les interlocuteurs que nous avons entendus dans la capitale américaine, aucun élargissement de l'ALENA ne semble figurer à l'ordre du jour politique ou stratégique de Washington. Les Canadiens qui ont des doutes sur l'opportunité d'avancer rapidement et d'adopter dès maintenant une nouvelle démarche majeure à l'égard des États-Unis craignent que le Canada y perde, en définitive. Louis Bélanger, directeur de l'Institut québécois des hautes études internationales, tout en prônant une approche plus systématique que ponctuelle à la coopération continentale, pour permettre au Canada « de mieux contrôler sa relation asymétrique avec les États-Unis », avertit que « la tentation est souvent grande d'en arriver à des compromis rapides avec les Américains, parce qu'il y a des gains économiques à court terme qui sont pressants pour nous. [...] Accepter cette logique équivaut à accepter une logique qui est perdante pour le Canada[51] ». Le professeur Don Barry, de l'université de Calgary, est d'avis que « le concept d'entente stratégique devrait être considéré avec beaucoup de précautions. Mis à part l'énorme problème de la gestion des concessions, les ententes d'intégration, une fois conclues, sont rarement réversibles, poussent à toujours plus d'intégration et ont des conséquences à long terme qu'il est impossible, pour beaucoup, de prévoir[52] ».

Reginald Whitaker, professeur à l'université de Victoria, a rejeté l'idée selon laquelle « l'actuelle crise en matière de sécurité est une occasion de négocier un nouveau cadre grandiose pour résoudre certains problèmes économiques que continue de vivre le Canada à l'intérieur de la relation canado-américaine, même si nous supposons que de tels arrangements seraient une bonne chose, aux fins de la discussion. Plutôt, l'actuel contexte est tel que ce type de négociation serait particulièrement dangereux pour le Canada. Je maintiens plus que jamais que la voie la plus sûre est celle du gradualisme ». Il a ajouté que « la participation à des négociations stratégiques en vue d'une intégration plus étroite avec un partenaire qui est pleinement

---

49 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

50 *Ibid.*

51 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

52 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

engagé envers l'unilatéralisme et un maintien maximal de sa propre souveraineté, et qui a le poids requis pour l'exiger, semble peu sage et mal avisée[53] ».

Le Comité estime que les réserves des témoins quant à la recherche enthousiaste d'ententes visant une intégration plus poussée avec les partenaires nord-américains du Canada, notamment à l'échelon bilatéral avec les États-Unis, nous rappellent à juste titre que toute proposition d'intégration doit faire l'objet d'une rigoureuse analyse de l'intérêt public national avant d'être réalisée : le résultat de ces examens publics devra indiquer, pour le Canada, des avantages nets importants, qui en contrebalanceront les inconvénients. Cela ne signifie pas que les Canadiens doivent se satisfaire du statu quo. Loin de là : toute idée (pour ou contre une intégration plus poussée) qui semble avantageuse pour le Canada doit faire l'objet d'un examen approfondi, notamment les « grandes idées » qui risquent de toucher plusieurs domaines stratégiques. Le Comité ne s'attend pas à ce que l'on puisse en prédire les effets avec certitude, même s'agissant des démarches les plus pragmatiques en faveur de l'intégration nord-américaine. Toutefois, le gouvernement doit pouvoir analyser la situation au mieux et — ce qui est aussi important — faire connaître ses objectifs stratégiques aux Canadiens dans le cadre d'un processus public transparent. Ce sont là des questions trop importantes pour être résolues par des négociations discrètes menées en coulisses.

1.4 Les conséquences du 11 septembre sur le plan d'action relatif à l'Amérique du Nord

Quelles conséquences imprévues les attentats du 11 septembre 2001 ont-ils eues pour les États-Unis? De quelle façon les suites à plus long terme de ces événements terribles ont-elles modifié ou réorienté les options stratégiques auxquelles le Canada fait face dans le contexte nord-américain?

Pour la plupart des témoins, les conséquences sont importantes, même si beaucoup d'entre eux souscrivent au commentaire formulé devant nous par Denis Stairs en novembre 2001, à savoir que « Prendre des décisions politiques à long terme dans des circonstances dramatiques à court terme ne peut qu'induire des erreurs[54] ». Dans les témoignages, le 11 septembre figurait souvent comme le principal élément susceptible d'engendrer une démarche plus proactive du Canada à l'égard de ses relations avec ses partenaires nord-américains. Par exemple, David Zussman, président du Forum des politiques publiques, l'un des nombreux organismes canadiens, publics ou privés, qui s'intéressent à divers scénarios d'intégration continentale, en conclut ce qui suit : « Les événements du 11 septembre ont considérablement transformé les relations canado-américaines et la frontière est devenue le symbole des liens étroits que nous entretenons avec les États-Unis sur le plan économique, mais aussi de notre vulnérabilité

---

[53] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

[54] Cité par Don Barry, *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

devant la volonté et l'influence des États-Unis. » Soutenant que « la sécurité économique du Canada est inextricablement liée à la sécurité physique de l'Amérique du Nord », il affirme que « les événements du 11 septembre lui ont donné l'occasion [de] remédier » à des problèmes de longue date liés aux politiques concernant la frontière et l'immigration[55].

Les sceptiques et les défenseurs de l'intégration ont vite constaté les pressions stratégiques que les événements ont engendrées. Comme l'a dit Reg Whitaker : « Les événements du 11 septembre ont eu pour effet d'intensifier les problèmes jumeaux de la sécurité et du commerce nord-américains et de lier ensemble les deux choses d'une façon sans précédent ». Il a fait la mise en garde suivante : « l'on veut aujourd'hui saisir la question de la sécurité frontalière comme l'occasion pour le Canada de convaincre les États-Unis que l'intégration nord-américaine devrait être accélérée et formalisée[56] ». Stephen Clarkson a exprimé des craintes : « Dans un contexte où le Canada et le Mexique dépendent tous deux du marché américain, qui leur achète près de 90 % de leurs exportations, et dans le sillage du 11 septembre, alors que les États-Unis ont créé une confusion sans précédent dans le monde des affaires du continent en fermant (temporairement) leurs frontières, les décideurs de l'élite dans les trois pays prônent le franchissement d'une étape majeure vers l'intégration totale[57] ».

De fait, selon certains témoins, le 11 septembre pourrait être l'élément déclencheur d'une intégration très poussée. D'après Barry Scholnick, professeur à l'University of Alberta School of Business : « Après le 11 septembre, la préoccupation liée à la frontière canado-américaine a pris une importance de plus en plus grande dans les milieux politiques et aussi, à mon avis, dans l'esprit d'un grand nombre de Canadiens. Selon moi, le fait de passer de l'actuel accord de libre-échange à une intégration économique plus profonde et à une union douanière présente des avantages politiques

---

55 « Notes en vue d'une présentation devant le CPAECI », 5 février 2002, et *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002. Thomas Courchene est d'avis que le 11 septembre a « fait éclater la bulle de l'invulnérabilité américaine » et il soutient que les États-Unis ont besoin de la coopération internationale pour améliorer leur propre sécurité. D'autre part, il affirme qu' « il ne fait guère de doute que le Canada sera progressivement attiré dans l'orbite ou le périmètre de sécurité des États-Unis. Cela aura sûrement des conséquences pour les politiques canadiennes dans une vaste gamme de domaines dont, au moins, l'immigration, les réfugiés, les contrôles frontaliers, le contrôle des passeports, etc., mais également sans doute dans de nombreuses autres sphères ». (Courchene, *Embedding Globalization: A Human Capital Perspective*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, *Enjeux publics*, vol. 3, n° 4, mars 2002, « Postscript: September 11, 2001 », p. 46-47).

56 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

57 Clarkson, « The Integration Assumption: Putting the Drive for Continental Visions in Context », mémoire du 7 mai 2002, p. 5. Peter Harder, sous-ministre d'Industrie Canada, témoignant à titre de président du projet des Liens nord-américains du gouvernement du Canada, a déclaré au Comité « qu'il est maintenant temps d'amorcer la discussion sur la politique publique », en citant Wendy Dobson, qui avait selon lui « exprimé une idée intéressante ». Pour elle, il est maintenant temps d'agir. Le Canada devrait prendre les devants avant que les États-Unis ne soient obligés de réagir. Les événements tragiques du 11 septembre ont ouvert un créneau dans lequel le Canada peut se permettre de « penser grand » et d'engager le dialogue avec les États-Unis. Elle croit que les démarches de faible envergure passent inaperçues dans le système politique américain. Selon elle, il est possible de conclure une entente stratégique. La souveraineté, ce n'est pas seulement ce que nous cédons, c'est aussi ce que nous gagnons ». (*Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.)

importants, compte tenu de ce qui s'est passé le 11 septembre. [...] Je dirais que, sur le plan politique, le moment serait bien choisi de lancer l'idée d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis[58] ». Michael Hart n'est pas allé aussi loin, mais il a déclaré : « Je pense qu'il est essentiel de choisir le bon moment. Il est très difficile d'attirer l'attention des Américains, mais nous avons actuellement cette attention. Le dialogue est en cours, et c'est le moment de foncer[59] ». Nous n'avons pas décelé beaucoup d'intérêt pour l'idée d'une entente « ALENA-plus » de la part des fonctionnaires du Département d'État et du Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce (USTR) que nous avons rencontrés à Washington. Toutefois, certains ont laissé entendre que les retombées du 11 septembre pourraient être pour le Canada l'occasion de remplacer le Mexique comme chef de file de l'établissement d'un programme à cet égard[60]. Au sujet de la défense et de la sécurité, Frank Harvey a reconnu que « les États-Unis sont maintenant beaucoup plus déterminés à poursuivre [la] politique [de l'unilatéralisme][61] ». Il fait néanmoins partie de ceux qui sont favorables à ce que le Canada cherche à resserrer la coopération militaire et sécuritaire dans les domaines où la vulnérabilité mutuelle croissante des Nord-américains met en lumière une convergence d'intérêts entre le Canada et les États-Unis.

En revanche, un certain nombre de témoins ne sont pas persuadés que le 11 septembre doive nécessairement provoquer de la part du Canada une tendance à pousser plus loin l'intégration ou l'alignement stratégique avec les États-Unis. De fait, Rod Hill estime au contraire qu'« au cours des six derniers mois, depuis le 11 septembre, les forces intégrationnistes se sont servies de ce qui s'est passé aux États-Unis d'une façon très opportuniste pour redoubler leurs efforts de revendication. En fait, personnellement — et encore une fois je parle ici en tant que citoyen, non pas en tant qu'économiste — cela m'a tout simplement doublement convaincu qu'il est encore plus important que jamais de garder nos distances avec les États-Unis[62] ». En ce qui concerne la relation commerciale, Richard Ouellet, professeur de droit à l'Université Laval, a soutenu que les intérêts commerciaux du Canada et des États-Unis ne coïncidaient pas et que les événements du 11 septembre ne représentaient pas « les bonnes raisons » pour pousser plus loin l'intégration nord-américaine[63]. Son collègue,

---

58 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002. Voir également Rolf Mirus, « After September 11: A Canada-U.S. Customs Union », *Options politiques*, novembre 2001, p. 50-52.

59 *Témoignages*, réunion n° 55, 2 février 2002.

60 La même idée se retrouve chez certains organismes américains qui suivent le débat canadien sur les effets du 11 septembre concernant l'intégration économique nord-américaine. À ce sujet, voir Tom Jennings, « Closer Integration Between Canada and the United States? », *International Economic Review*, United States International Trade Commission, publication n° 3527, mai/juin 2002, p. 7-10.

61 *Témoignages*, réunion n° 61, 27 février 2002.

62 *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

63 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

Gordon Mace, a dit ne pas croire « que ces événements changent la relation fondamentale Canada-États-Unis[64] ».

À propos de l'utilisation du 11 septembre comme argument pour défendre la mise en place d'un espace ou d'un « périmètre » de défense nord-américain, Stéphane Roussel a dit craindre que de telles notions de la sécurité ne soient trop facilement élargies et liées à de multiples secteurs de la coopération transfrontalière, soulignant qu'« il y a très peu de domaines qui sont à l'abri du prétexte de la sécurité, d'où l'importance, en particulier pour le Canada, de bien définir les limites de la coopération entre les deux États[65] ». Laura Macdonald, directrice du Centre for North American Politics and Society, et professeure à l'université Carleton, nous a déclaré ceci : « Les événements du 11 septembre exigent que nous nous livrions à une réflexion sur l'orientation de l'Amérique du Nord et sur le rôle qu'assumera le Canada. [...] Suite au 11 septembre, nous avons pu constater que les États-Unis ont recommencé à accorder plus d'attention à leur allié du Nord, mais nous semblons attirer cette attention pour la mauvaise raison, à savoir que les Américains voient le Canada comme une terre accueillante pour les terroristes. Cette perception a des implications très graves pour les Canadiens ». Mme Macdonald s'inquiète qu'une démarche fondée sur l'idée de « Forteresse Amérique du Nord » n'aboutisse à une « mexicanisation » de la frontière canado-américaine, plutôt qu'à une souhaitable « européanisation », au fur et à mesure que se dérouleront à Washington les débats sur le point d'équilibre entre un commerce libre et les impératifs de sécurité[66]. Nous reviendrons sur ce point dans les chapitres 3 et 4.

La plupart des témoins seraient sans doute d'accord pour dire que, plus d'un an après les attentats du 11 septembre, la sécurité demeure une préoccupation dominante dans le programme politique de la coopération nord-américaine. C'est aussi le souci de nombreux Canadiens. Les sondages indiquent qu'une majorité de nos concitoyens, ainsi que d'Américains, sont favorables à des politiques communes en matière de sécurité frontalière et à ce que l'amélioration de cette sécurité prenne le pas sur l'assouplissement des restrictions au commerce transfrontalier, lequel a énormément souffert des mesures prises par suite du 11 septembre[67]. Tandis que les relations entre les États-Unis et le Mexique semblent s'être rafraîchies, on a vu naître un partenariat plus serré entre les États-Unis et le Canada autour des mesures axées sur la défense de l'Amérique du Nord contre d'éventuels attentats terroristes à venir. En revanche, et dans un contexte d'affirmation croissante de la puissance américaine, comme l'a dit succinctement

---

64 *Ibid.*

65 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002. M. Roussel a entre autres appuyé sa mise en garde sur l'appel lancé le 19 décembre par l'ambassadeur des États-Unis, Paul Cellucci, en faveur d'une coopération continentale en matière d'énergie, pour motifs de sécurité.

66 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

67 Par exemple, l'enquête commandée par le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) à la School of Urban and Public Affairs de l'University of Texas at Arlington, ou encore *Publius: The Journal of Federalism*, publié à Montréal le 20 juin 2002 (détails à l'adresse www.cric.org).

Daniel Cohn : « L'on paie plus cher la différence depuis le 11 septembre — cela ne fait pas l'ombre d'un doute[68] ».

1.5 Vers une orientation stratégique de la politique nord-américaine du Canada

Que faire, donc? La première chose à dire, c'est que le Canada, en tant que pays souverain, et les Canadiens, ont des choix à faire dans le contexte nord-américain de l'après-11 septembre. Le Comité estime que notre pays dispose d'options stratégiques et d'une marge de manœuvre considérables, même dans les secteurs les plus touchés par l'intégration continentale[69] et par les nouveaux impératifs de sécurité. Nous remarquons de surcroît que les politiques canadiennes continuent de se démarquer de celles des États-Unis dans certains grands dossiers d'importance mondiale, comme ceux de la Cour pénale internationale, du Protocole de Kyoto ou encore de l'Irak. D'ailleurs, la souveraineté juridique officielle du Canada n'est ni en question ni en danger. Au contraire, il s'agit plutôt de se demander : pour quelles raisons affirmer la souveraineté canadienne dans les relations internationales et dans les secteurs stratégiques intérieurs touchés? Et dans le contexte continental : pour quels motifs rechercher une collaboration plus étroite avec nos partenaires nord-américains, ou au contraire, plus d'autonomie et une affirmation des différences?

Selon le Comité, il reste à définir de façon plus précise où se situent les intérêts publics nationaux du Canada au regard des objectifs nord-américains et, cela étant fait, il faudra être disposés à payer pour obtenir ce que nous disons souhaiter. De plus, à notre avis, il importe de ne pas restreindre indûment nos choix en jugeant d'avance les options qui s'offrent à nous sur la base d'une idéologie ou d'un symbolisme mal placés. Il faut les apprécier selon leurs mérites. Reg Whitaker, malgré son scepticisme notoire à l'égard d'une éventuelle « entente stratégique » avec les États-Unis, a bien résumé la question :

> [...] La souveraineté nationale ne devrait pas être considérée comme un but ou un objectif en soi. Elle devrait être un moyen d'atteindre un but, en l'occurrence une vie meilleure pour les Canadiens. Les limites à la souveraineté qui servent cette fin ne devraient pas être rejetées pour des raisons nationalistes. Des idées comme une union douanière, un marché commun ou d'autres cadres structuraux en vue d'une intégration nord-américaine pourraient servir cette fin, à savoir une vie meilleure pour les Canadiens. Les avantages doivent bien sûr être soigneusement évalués par rapport à ce qu'amènerait la perte de souveraineté conséquente. Mais de telles grandes idées méritent d'être débattues[70].

La première chose à décider, toutefois, c'est le niveau de priorité à accorder à l'élaboration et à la gestion des relations nord-américaines du Canada. Cela s'entend,

---

68 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

69 Cette idée est également avancée dans un ouvrage récent de George Hoberg (sous la dir. de), *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, University of Toronto Press, Toronto, 2001.

70 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

avant tout, des relations que le Canada entretient avec son partenaire bilatéral le plus important, les États-Unis. Mais il faut y englober ses rapports avec le Mexique (et peut-être avec les Amériques, pour jeter un pont entre les intérêts nord-américains du Canada et ses intérêts hémisphériques). Certes le Canada se doit de maintenir sa propre perspective sur le monde et de rechercher des occasions diversifiées[71]. Il ne peut se permettre de s'isoler du destin de l'Amérique du Nord, à moins d'être disposé à faire fi des réalités géoéconomiques et de payer presque n'importe quel prix. Par conséquent, selon le Comité, le gouvernement doit affirmer explicitement que les relations nord-américaines constituent une priorité de première importance.

Dans le même temps, rien dans ce destin ne détermine de façon manifeste qu'il doive respecter les conditions imposées par les États-Unis. Au contraire, le Comité se demande ce qui arrivera si le Canada ne prend pas des mesures vigoureuses pour affirmer son propre programme et sa propre vision continentale. Il est à craindre que, malgré le choc du 11 septembre, nous ne retournions à notre nonchalance, jusqu'à ce que nous soyons de nouveau forcés de réagir et de nous mettre sur la défensive. Il en résulterait sans doute une position internationale plus faible pour le Canada, et non pas plus de force et d'autonomie.

Étant donné les problèmes de grande ampleur qui ont été soulevés, dans la série de recommandations qui suit, le Comité demande au gouvernement de prendre l'initiative et de promouvoir un programme d'action d'intérêt national concernant les relations nord-américaines du Canada. De plus, dans un tel programme d'action, nous estimons, à l'instar de Daniel Schwanen, de l'Institut pour la recherche sur les politiques publiques, que, pour en arriver à un niveau fonctionnel d'intégration et de coopération politiques, rien ne laisse supposer qu'il soit inévitable, nécessaire ou même désirable d'adopter des politiques communes ou harmonisées. De fait, il y a moyen d'accomplir beaucoup de choses par des ententes conçues pour faciliter la réalisation d'objectifs communs et pour engendrer la confiance — par exemple les initiatives entourant la « frontière intelligente » que le Canada réalise déjà avec les États-Unis. Toutefois, au-delà de cela, comme il l'a bien dit :

> [...] Le Canada a besoin d'une stratégie globale par rapport à l'avenir des relations nord-américaines. Nous ne pouvons pas y aller au jour le jour et de façon ponctuelle, selon les crises qui se produisent. Cependant, tout me porte à croire qu'il nous faudra inventer notre propre modèle d'intégration, un modèle propre au Canada et aux États-Unis, et peut-être au Mexique aussi, comme nous l'avons fait d'ailleurs au chapitre des relations commerciales, plutôt que d'importer ici le

---

[71] En ce qui concerne la politique économique étrangère, un ex-ministre du commerce international, Roy MacLaren, a lancé l'avertissement suivant : « Les possibilités de mener avec succès des politiques différentes sur les plans de l'histoire, des traditions et des valeurs, sans parler de l'indépendance en matière monétaire et financière, sont faibles si nous ne diversifions pas les sources de notre affluence ». (« Wanted: EU trading partners », *The Globe and Mail*, 16 août 2002, p. A11). Une telle diversification ne peut pas simplement être dictée par les hautes instances, toutefois, car elle doit traduire les intérêts nationaux tels que perçus et traduits en action par les Canadiens, pour avoir la moindre chance de réussite. (Voir également Drew Fagan, « It's time we faced facts: Canada's focus must be on North America », *The Globe and Mail*, 16 août 2002, p. B8.)

> modèle européen ou même de nous jeter, un peu en désespoir de cause, sur des concepts un peu idéaux tels l'union monétaire ou l'union douanière[72].

Le Comité estime qu'il est grand temps de s'attacher sérieusement à l'élaboration d'une telle stratégie nord-américaine.

Recommandation 1

Le gouvernement du Canada devrait explicitement faire des relations du Canada avec ses partenaires nord-américains une priorité de sa politique générale. À cet égard, et plus précisément pour ce qui concerne la définition de la dimension nord-américaine de la politique étrangère canadienne, le gouvernement devrait élaborer une stratégie publique cohérente pour servir les intérêts et les valeurs du Canada dans le contexte de l'Amérique du Nord, Mexique compris, en commençant par apporter une réponse complète aux recommandations du présent rapport.

L'étude du Comité permet de mettre en lumière un deuxième élément, à savoir qu'il faut disposer de moyens — des instruments de politique coordonnés et assortis de ressources suffisantes — pour donner suite, et mettre en œuvre efficacement les choix retenus par suite de l'élaboration des politiques stratégiques et des délibérations avec le public. Sans cela, nous ne pouvons nous attendre à ce que les démarches du Canada soient prises au sérieux par nos partenaires, les États-Unis et le Mexique. Dans notre rapport préliminaire de décembre 2001, nous avons cité le ministre des Affaires étrangères de l'époque, John Manley, qui reconnaissait que le Canada avait laissé décliner ses capacités en matière de politique internationale. Ce sont là des choix que le Canada a faits; nous ne pouvons en blâmer quiconque. Même si le gouvernement a augmenté les dépenses liées à la sécurité par suite du 11 septembre, l'évaluation du ministre reste vraie un an plus tard, alors qu'il occupe les postes clés de ministre des Finances et de vice-premier ministre.

Au même titre que des ressources suffisantes, il faut une coordination bien menée des divers acteurs, éléments stratégiques et mécanismes qui doivent entrer en jeu dans la gestion d'une relation nord-américaine de plus en plus complexe. Ici aussi, les points faibles sont nombreux. Citons entre autres les problèmes frontaliers déjà anciens, qui ont reçu au mieux une attention intermittente de la part des responsables politiques avant le 11 septembre. Comme l'a déclaré David Zussman au Comité : « Nous avons entre autres appris, lors de notre conférence sur les frontières, qu'en raison du grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux de même que d'organisations provinciales, qui s'intéressent aux questions concernant la frontière et les relations canado-américaines, il est difficile pour le gouvernement fédéral d'élaborer une réponse et une stratégie

---

[72] *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002. Voir également Schwanen, « After September 11: Interoperability with the U.S., Not Convergence », *Options politiques*, novembre 2001, p. 46-49.

cohérentes. Notre appareil gouvernemental est désuet et ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait[73] ». Stephen Clarkson, spécialiste chevronné des relations canado-américaines, s'est dit d'avis que la diplomatie canadienne à Washington « fonctionne selon des techniques ponctuelles et relatives de gestion des crises mises au point avant l'époque du libre-échange », et que le gouvernement fédéral du Canada ne s'est pas encore doté d'« une capacité de traiter ses relations diversifiées avec les États-Unis d'une manière coordonnée sur le plan institutionnel[74] ».

Les problèmes ne sont peut-être pas aussi graves que le laissent entendre ces commentaires. Toutefois, selon le Comité, ils mettent en lumière des facteurs susceptibles d'empêcher l'affirmation d'un cadre stratégique canadien fort et crédible à l'égard de l'Amérique du Nord, objet de notre première recommandation. Les restrictions budgétaires de la dernière décennie ont nui aux capacités canadiennes en matière de politique étrangère, et il faut réinvestir. Les responsabilités relatives aux grandes questions nord-américaines sont réparties entre divers ministres, ministères et organismes. Dans le cas des relations actuelles entre le Canada et les États-Unis, le vice-premier ministre a conservé un certain nombre de responsabilités dans le domaine de la sécurité transfrontalière qui devraient normalement revenir au ministre des Affaires étrangères. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) s'est donné une Direction générale de l'Amérique du Nord, mais c'est le sous-ministre d'Industrie Canada qui préside le projet des Liens nord-américains, lequel relève du Projet de recherche sur les politiques, mécanisme qui s'étend à toute l'administration publique. Et ainsi de suite. Il ne s'agit pas de remettre en cause les différents rôles qui sont assumés ici ou là selon les circonstances, mais plutôt de souligner la nécessité d'affecter, à la fois, les ressources nécessaires à l'exécution du travail et des moyens suffisants pour assurer la coordination des efforts à l'échelle de l'administration publique.

Aux yeux du Comité, le MAECI doit aussi être en mesure de diriger, en tout ou en partie, l'élaboration d'une vision de la dimension nord-américaine des relations internationales du Canada. Il devrait également jouer ce rôle dans le cadre d'une démarche gouvernementale générale englobant la totalité de nos relations nord-américaines, compte tenu de l'importance cruciale que celles-ci revêtent pour la sécurité et la prospérité intérieures du pays, et pour sa place dans le monde. La cohérence et la coordination à cet égard pourraient être renforcées par des mécanismes interministériels et inter-organismes. Mais il faudra plus qu'une démarche à caractère administratif. Il est nécessaire qu'un leadership ministériel s'exerce tant par l'entremise du MAECI qu'à l'échelon de l'ensemble du Cabinet.

---

73 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

74 Clarkson, « Don't give it away, Mr. Chrétien, protect it », *The Globe and Mail*, 9 août 2002, p. A11.

Recommandation 2

Le gouvernement devrait s'attaquer, dans le prochain budget et dans le suivant, à l'amenuisement des capacités du Canada en matière de politique internationale et faire en sorte d'attribuer au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international des ressources suffisantes pour qu'il puisse diriger d'une main ferme l'élaboration et la mise en place d'un cadre stratégique solide et crédible pour les relations du Canada avec ses partenaires nord-américains.

Recommandation 3

Le gouvernement devrait aussi veiller à assurer cohérence et coordination entre toutes les activités fédérales qui concernent de façon significative les relations nord-américaines. À cette fin, il pourrait envisager la création d'un comité spécial du Cabinet responsable des relations nord-américaines. Ce type de comité de haut niveau pourrait être coprésidé par le vice-premier ministre et le ministre des Affaires étrangères et comprendre d'autres ministres ayant d'importantes responsabilités en matière d'affaires nord-américaines.

Troisièmement enfin, le gouvernement fédéral ne peut mener ce dossier seul. Bien entendu, certains éléments de l'édification d'un meilleur partenariat nord-américain exigent le consentement délibéré des partenaires du Canada, les États-Unis et le Mexique. Cela est probablement plus difficile à réaliser au moment où les États-Unis sont préoccupés par la question de la sécurité de leur « territoire national. » De plus, comme certains témoins l'ont souligné, notamment Stephen Blank, pour pouvoir fonctionner, un tel engagement doit s'étendre, au-delà de la capitale américaine, à toutes les parties du système politique américain. Il ne suffit pas d'avoir de bonnes idées, à supposer que nous puissions être sûrs qu'elles le sont (et nous avons laissé entendre que, par exemple, une « entente stratégique » continentale à vaste portée devrait être envisagée avec beaucoup de prudence et faire l'objet d'une étude et de débats plus poussés). De fait, comme l'a souligné Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe : « une optique ou un cadre général, si intéressant, proactif ou avantageux fût-il pour le Canada, ne permettra en rien d'améliorer les relations canado-américaines, si nous ne réussissons pas à obtenir l'adhésion des États-Unis[75] ». Nous y reviendrons au chapitre 5.

À ce stade, il est tout aussi important de souligner qu'aucun cadre nord-américain valable ne pourra être mis en place (ni ne mériterait de l'être) s'il ne recueille pas au préalable l'adhésion des Canadiens. Ce cadre, ou cette vision stratégique, devrait viser à traduire un véritable consensus national sur la meilleure façon de protéger et de promouvoir les intérêts et les valeurs du Canada dans le cadre des relations avec nos partenaires nord-américains. Obtenir un tel consensus sera peut-être difficile, mais c'est

---

[75] *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

une tâche nécessaire, qui doit être amorcée et dirigée par le gouvernement, et non pas laissée au secteur privé et aux groupes non gouvernementaux. On pourrait, pour lancer le processus, commencer par organiser une table ronde nationale (et peut-être aussi des tables rondes régionales) sur les relations nord-américaines, après avoir publié un document sur une stratégie publique. Le mécanisme pourrait être mis en marche et raffiné selon les besoins, en fonction de l'évolution des circonstances.

En outre, la conception et la mise en place d'un cadre canadien devra tenir compte des intérêts des pouvoirs publics autres que fédéraux (provinces, territoires et municipalités), qui, de plus en plus, participent à d'importants aspects des relations nord-américaines et en subissent les effets. Tout en respectant le rôle particulier du gouvernement fédéral en matière de politique étrangère et les responsabilités constitutionnelles des autres paliers de l'administration, il faudrait envisager de faire participer tous les paliers de gouvernement à des mécanismes de coopération visant à renforcer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au regard des relations du Canada avec ses partenaires nord-américains.

De l'avis du Comité, la tâche principale consistera à définir des processus collectifs permanents qui favoriseront une focalisation sur les objectifs du Canada en Amérique du Nord et sur les meilleurs moyens pour les représentants du gouvernement de les atteindre, dans l'intérêt à long terme de tous les Canadiens.

Recommandation 4

Afin d'encourager le public à s'intéresser davantage aux objectifs canadiens en Amérique du Nord, le gouvernement devrait envisager l'organisation de tables rondes nationales et/ou régionales sur les relations nord-américaines, après avoir rendu public un premier énoncé de politique à ce sujet. Ce processus de recherche du consensus pourrait être modulé en fonction de l'évolution des circonstances.

Recommandation 5

Étant donné la participation croissante des acteurs non fédéraux dans de nombreux aspects des relations nord-américaines, le gouvernement devrait chercher le meilleur moyen de prendre en compte les intérêts des autres paliers de l'administration publique selon le principe coopératif et au moyen d'un processus établi de consultation avec les provinces, les territoires et les municipalités dans un cadre stratégique canadien qui continue d'évoluer, afin de faire progresser ces relations.

CHAPITRE 2 : COMPRENDRE UNE AMÉRIQUE DU NORD EN ÉVOLUTION

Il y aura toujours des aspects que les États-Unis, le Canada et le Mexique aimeraient mieux ne pas avoir en commun, mais même alors l'Amérique du Nord demeurera une trinité réticente, dont les membres seront toujours ensemble, quoique pas toujours du même avis. Nos avenirs sont inextricablement liés, que nous le voulions ou non.

Anthony DePalma,
Here: A Biography of the New American Continent,
Public Affairs, New York, 2001.

A. DES LIENS NORD-AMÉRICAINS CROISSANTS, MAIS DES RÉALITÉS SOCIALES DISPARATES ET DES IDENTITÉS NATIONALES DISTINCTES

Le Canada est un pays nord-américain, géographie oblige. À cette réalité s'ajoutent, surtout en ce qui concerne les États-Unis, une amitié, des alliances et un partenariat de longue date, comme le président John Kennedy l'a si bien souligné dans une allocution devant le Parlement canadien en 1961[1]. Comme nous le disons dans le chapitre 1, toutefois, rien n'est nécessairement « manifeste » (c.-à-d. prédestiné ou interdisant toute possibilité de choix) dans la trajectoire des relations du Canada avec son puissant voisin, ou encore dans l'évolution future d'une région nord-américaine post-ALENA comportant des relations plus intégrées, y compris avec le Mexique. Certes, nous partageons un continent, mais c'est au Canada et aux Canadiens de décider de la façon dont nous le partageons.

Depuis que le Canada existe, la place qu'il occupe au sein de l'Amérique du Nord fait l'objet de débats[2]. Pourtant, l'entrée dans un nouveau siècle marque peut-être une phase nouvelle et beaucoup plus complexe dans une évolution qui a été longue, incertaine, voire « ambivalente ». Donc, où va le Canada dans une Amérique du Nord en changement? Savons-nous quel Canada nous souhaitons dans le contexte de l'Amérique du Nord que nous souhaitons? Ou bien, ne faisons-nous que commencer à nous poser ce genre de questions, même si les formidables liens économiques que nous entretenons avec nos partenaires de l'ALENA éclipsent pratiquement toutes nos autres relations commerciales et financières?

Comme le déplore le journaliste américain Anthony DePalma, qui s'est fait « biographe » de notre continent : « Nous savons que l'Amérique du Nord existe, mais

---

1 *Hansard*, 17 mai 1961. Il a dit très précisément : « La géographie a fait de nous des voisins; l'histoire a fait de nous des amis; les questions économiques ont fait de nous des associés; et la nécessité fait de nous des alliés. Que personne ne vienne séparer deux peuples que la nature a ainsi réunis ». (p. 5149)

2 Voir, par exemple : W. Andrew Axline, éd. Continental Community? : Independence and Integration in North America, McClelland and Stewart, Toronto, 1974; Alan Smith, Doing the Continental Conceptualizations of the Canadian-American Relationship in the Long Twentieth Century, Canadian-American Public Policy, n° 44, décembre 2000.

nous ne la connaissons pas ». Pourtant, un peu plus loin, il a affirmé : « Le commerce de la drogue, le commerce international, l'immigration, les échanges culturels, les communications de masse, une défense partagée, tout cela sont des liens qui transcendent nos frontières et qui nous entraînent inévitablement vers l'intégration de l'Amérique du Nord en une seule entité continue[3] ». Ce raisonnement audacieux a été émis avant le 11 septembre 2001. À n'en pas douter, les impératifs communs aux Nord-Américains en matière de protection contre le terrorisme s'ajouteraient aujourd'hui à cette liste. La plupart des Canadiens, toutefois, soutiendraient certainement que la recherche d'une relation plus étroite entre partenaires nord-américains, sur la base de certains intérêts mutuels concrets, ne se compare pas à la voie hautement institutionnalisée d'une intégration, politique tout autant qu'économique, où se sont engagés les États de l'Union européenne.

Pour la plupart des Canadiens, la perspective d'une union analogue en Amérique du Nord semble peu probable, même à long terme[4]. Sur un continent au paysage très varié, où d'évidentes asymétries démarquent les partenaires, l'avenir des relations demeure incertain. Comme le reconnaît un récent rapport de recherche sur les éventuels scénarios d'une intégration nord-américaine, projet réalisé avec le soutien du gouvernement, et comme les témoignages entendus par le Comité l'ont confirmé, il est également possible d'envisager un déroulement inverse, à savoir l'affirmation d'un multilatéralisme plus large, une prise de recul du Canada par rapport aux partenariats nord-américains ou l'échec des options visant une intégration plus profonde. Les perspectives les plus vraisemblables, toutefois, semblent annoncer le maintien d'un statu quo principalement bilatéraliste, peut-être sous une forme améliorée, ou d'une

---

3 DePalma, *Here*, p. 2 et 14.

4 Toutefois, une étude tirée d'un World Values Survey de 1990 (soit avant l'ALENA) semble révéler, de façon assez surprenante, que 24 % des Canadiens (25 % des Mexicains et 46 % des Américains) étaient à cette époque en faveur d'un « effacement des frontières » en Amérique du Nord. (Inglehart, Nevitte et Basanez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic and Political Ties Among the United States, Canada, and Mexico*, 1996, p. 145.) Dans leur aperçu de l'intégration nord-américaine, les auteurs concluent : « les éléments de preuve dont nous disposons indiquent que les raisons pour maintenir les frontières ne sont pas aussi fortes qu'elles l'ont déjà été. Les raisons historiques qui ont tenu ces pays à l'écart les uns des autres ne correspondent plus aux circonstances actuelles, dans l'esprit d'une part importante de ces publics. De fait, dans des conditions appropriées, elles ne s'appliquent plus pour la majorité des citoyens de *l'un ou l'autre* de ces États. L'Amérique du Nord est peut-être plus proche d'une union économique que la plupart des gens ne le croient. Dans un avenir plus lointain, une union politique pourrait même être envisageable ». (p. 171).

institutionnalisation plus poussée, quoique probablement assez limitée, des relations nord-américaines trilatérales[5].

Au chapitre 5, le Comité reviendra sur les aspects de ces options, qui reposent sur des conjectures, et notamment sur les appels à l'édification d'une « communauté nord-américaine » trilatéraliste, entre autres sur la thèse défendue devant nous par divers universitaires comme Robert Pastor[6], ainsi que sur la « vision nord-américaine » préconisée par les hauts représentants du gouvernement Fox et d'autres responsables mexicains. Pour l'instant, nous désirons concentrer notre attention sur la compréhension de certaines des principales caractéristiques du paysage empirique nord-américain. Nous nous reportons aussi aux enquêtes récentes menées dans les trois pays sur les attitudes du public, qui continueront d'influer sur le contexte dans lequel le Canada établira ses politiques, que l'une ou l'autre de ces visions futuristes de l'intégration se réalise ou non.

---

5 Projet de recherche sur les politiques, compte rendu de la conférence tenue à l'Université Carleton les 12 et 13 mai 2002, *Développement du partenariat nord-américain : scénarios pour le futur*, Ottawa, publié en août 2002 et disponible sur www.policyresearch.gc.ca. Ce rapport envisage trois éventuels scénarios du déroulement d'une intégration continue : (1) « une Amérique du Nord avec des liens bilatéraux et asymétriques » dans laquelle se produiraient des « augmentations marginales de la coopération et de la coordination », mais où les structures intergouvernementales existantes prévaudraient; (2) « une Amérique du Nord confédérée », dans laquelle les liens seraient intenses et où les acteurs « s'identifieraient d'abord et avant tout avec l'Amérique du Nord », et où on trouverait une « riche panoplie d'institutions continentales »; (3) « un consortium nord-américain », considéré comme un « moyen terme plus simple à réaliser », qui comprendrait « trois États nationaux ayant des identités claires et travaillant ensemble à toute une série de tâches fonctionnelles ». (On trouvera une conceptualisation à dimension plus historique des diverses options d'intégration du Canada en Amérique du Nord dans George Hoberg, « Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration », chapitre 1 de Hoberg (sous la dir. de), *Capacity for Choice: Canada in a New North America*.)

6 Voir *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002. M. Pastor évoque en détail son programme d'action complet dans *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington (D.C.), août 2001.

ENCADRÉ 1
PROFIL SOCIOÉCONOMIQUE DE LA RÉGION

L'Amérique du Nord est la première région économique du monde. Avec leurs 413 millions d'habitants, le Canada, les États-Unis et le Mexique représentent environ 6,8 % de la population mondiale, mais sont à l'origine de plus de 37 % de la production économique annuelle de la planète. Le produit intérieur brut (PIB) du continent est évalué à 11 500 milliards de dollars américains pour 2001, soit l'équivalent de celui du Japon et des 15 pays de l'Union européenne réunis.

Les États-Unis sont sans contredit l'économie la plus importante du monde et la locomotive économique de l'Amérique du Nord. En 2001, ils ont représenté près de 89 % de la production économique nord-américaine. Le Canada occupe la seconde place dans la région et se classe au huitième rang dans le monde, un peu avant le Mexique. Ces deux pays ont représenté respectivement 6 % et 5 % du PIB de l'Amérique du Nord en 2001[1].

Si le Canada, les États-Unis et le Mexique partagent un même espace économique, ils accusent des différences économiques et sociales considérables. Contrairement aux marchés communs comme l'Union européenne, où la plupart des pays affichent des niveaux de vie comparables, il existe des écarts considérables entre les indicateurs de revenu et de niveau de vie du Canada et des États-Unis, d'une part, et du Mexique, d'autre part.

Le Canada et les États-Unis comptent parmi les pays les mieux nantis du monde. Sur le plan de la richesse par habitant, les États-Unis se classent au second rang dans le monde, après le Luxembourg, tandis que le Canada occupe la septième place. Au contraire, le Mexique est toujours considéré comme un pays en développement. En 2000, la production économique du Mexique a été équivalente à un peu plus de 9 000 dollars américains par personne, soit environ le quart du niveau enregistré aux États-Unis. Pour le PIB par habitant, le Mexique se classe 55^{e}.

De même, les indicateurs de la qualité de vie placent le Canada et les États-Unis loin devant le Mexique. En ce qui a trait à l'espérance de vie à la naissance, celle du Canada dépasse de plus de 10 ans celle du Mexique, tandis que le taux de mortalité infantile du Canada représente moins du quart de celui du Mexique. L'alphabétisation et les inscriptions dans les établissements d'enseignement postprimaire sont beaucoup plus élevées aux États-Unis et au Canada qu'au Mexique. De plus, le revenu est beaucoup plus équitablement réparti au Canada et aux États-Unis qu'il ne l'est au Mexique, et les niveaux de pauvreté y sont beaucoup plus faibles.

S'il est vrai que le Mexique accuse un retard par rapport au Canada et aux États-Unis pour ce qui est de la plupart des indicateurs de santé économique ou de niveau de vie, il a néanmoins accompli des progrès remarquables sur bon nombre de ceux-ci au cours du passé récent. Voici quelques exemples : l'espérance de vie au Mexique s'est accrue de plus de 10 ans depuis les années 1970; la mortalité infantile y a diminué de plus des deux tiers; l'alphabétisation des adultes grimpe et le taux de fécondité a baissé de plus de la moitié. Le Mexique a en outre une population beaucoup plus jeune que celle du Canada et des États-Unis, ce qui améliore ses perspectives de croissance économique à long terme.

L'association d'une croissance économique saine et d'une amélioration des conditions de santé et sociales ont entraîné pour le Mexique un classement sensiblement meilleur sur l'échelle de l'Indice du développement humain (IDH) des Nations Unies. Depuis 1975, l'IDH du Mexique a augmenté de 10,7 points de pourcentage, contre des augmentations de 7,2 points pour le Canada et de 7,6 points pour les États-Unis. Selon le *Rapport sur le développement humain de 2002*, la valeur de l'IDH du Mexique pour 2000, qui est de 0,796, le classe au 54^{e} rang, juste au-dessous de la catégorie des pays à « développement humain élevé », alors que le Canada affiche un indice de 0,94 (3^{e} rang) et les États-Unis de 0,939 (6^{e} rang)**.

Statistiques comparées dans les pays de l'ALENA

		Canada	E.-U.	Mexique
Population totale (millions)	2000	30.8	283.2	98.9
PIB par habitant	$	27 840	34 142	9 023
(PPA $US)	rang	7	2	55
Rang - Indice de dével. humain de l'ONU	2000	3	6	54
Inégalité du revenu	+ pauvres 10 %	2.8	1.8	1.3
(part du revenu - en %)	+ riches 10 %	23.8	30.5	41.7
Espérance de vie à la naissance	1970-1975	73.2	71.5	62.4
(années)	2000	78.8	77.0	72.6
Taux de fécondité total	1970-1975	2.0	2.0	6.5
(par femme)	1995-2000	1.6	2.0	2.8
Taux de mortalité infantile	1970	19.0	20.0	79.0
(pour 1 000 naissances)	2000	6.0	7.0	25.0
Taux d'alphabétisation des adultes	1985	99.0	99.0	85.3
(% chez les 15 ans et plus)	2000	99.0	99.0	91.4

Source : Rapport sur le développement humain de l'ONU - 2002

---

* Calculs fondés sur les données du Fonds monétaire international (FMI), disponibles sur www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/01/data/index.htm.

** On peut trouver le détail des données comparées par pays sur www.undp.org/hdr2002.

Comme l'indiquent le profil socioéconomique de la région, dans l'encadré 1, et l'exposé approfondi sur le nouvel espace économique nord-américain, dans la partie B du présent chapitre, l'intensification des liens économiques qui rattachent le Canada, les États-Unis et le Mexique est manifeste. De fait, dès la fin des années 1990, les échanges internationaux dépassaient les échanges interprovinciaux dans huit des dix provinces canadiennes[7], et le volume des échanges du Canada dans l'ALENA est maintenant le double de celui du commerce interprovincial. Le Mexique est devenu encore plus dépendant commercialement à l'égard des marchés américains que le Canada et d'une façon encore plus asymétrique. Au cours de la dernière décennie, ces liens croissants se sont en outre accompagnés de plans d'action gouvernementaux qui, à quelques exceptions protectionnistes près, ont largement soutenu une libéralisation des flux de biens, de services, d'investissements et de capitaux, sinon de travailleurs, dans l'ensemble de l'économie continentale.

Les effets plus larges de ces tendances économiques nord-américaines sont variés et difficiles à désagréger, notamment par rapport aux facteurs plus généraux tels les restrictions gouvernementales destinées à l'élimination des déficits budgétaires, l'évolution technologique ou d'autres forces de la « mondialisation ». En évaluant les gains et les pertes nets, William Kerr, de l'Estey Centre a également souligné que « tout effort majeur de libéralisation des échanges commerciaux tel l'ALENA implique un processus d'ajustement extrêmement long[8] ». Les tenants, de même que les détracteurs, des accords commerciaux critiquent la performance socioéconomique du Canada depuis l'entrée en vigueur de ces instruments. Par exemple, Jayson Myers est d'avis que le Canada est « un marché qui s'est encore appauvri au cours des dix dernières années du fait du déclin du revenu réel par habitant et de la dépréciation du dollar [...]. Le Canada court le risque de devenir une économie plus marginalisée en Amérique du Nord[9] ». Quant aux porte-parole du monde du travail et aux membres de la société civile qui réprouvent les accords de libre-échange, ils soutiennent souvent que la productivité promise et les augmentations réelles de salaires ne sont guères évidentes. Par ailleurs, Teresa Cyrus a cité des recherches selon lesquelles l'exposition à la concurrence commerciale semble n'avoir guère pesé sur la hausse des niveaux de pauvreté ou sur les inégalités de revenu[10]. Les données fiables sont souvent difficiles à trouver ou sont contestées quant à leur interprétation, même pour ce qui concerne les effets économiques

---

7 La Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard faisaient exception. Voir Daniel Drache, « Integration without convergence? The North American model of integration », *Canada Watch*, York University Centre for Public Law and Public Policy et le Robarts Centre for Canadian Studies de l'université York, novembre-décembre 2000, volume 8, n° 4-5, p. 65. Les données les plus récentes indiquent que toutes les provinces ont plus d'échanges internationaux qu'interprovinciaux. Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer l'importance toujours réelle des préférences pour le marché intérieur. Pour une analyse plus poussée, voir John Helliwell, Frank Lee et Hans Messinger, « Effects of the FTA on Interprovincial Trade », chapitre 2, dans George Hoberg, éd., *Capacity for Choice: Canada in a New North America* , 2002.

8 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

9 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

10 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

de l'ALENA. Il n'est guère étonnant donc qu'un analyste canadien, dans un examen critique à paraître bientôt, juge les effets sociaux à large échelle de l'ALENA difficiles à mesurer et demande que les affirmations promotionnelles émanant des pouvoirs publics soient contrebalancées par d'autres observations moins rassurantes[11]. Il demeure nécessaire de faire mieux comprendre les conséquences réelles d'une éventuelle intégration nord-américaine, en tenant compte, dans les trois pays, de toute une série d'inquiétudes du public à cet égard.

Comme on le voit dans l'encadré 1, les trois pays d'Amérique du Nord ont enregistré une hausse progressive de leurs indicateurs du « développement humain » depuis l'enclenchement du libre-échange. Toutefois, les disparités relatives posent toujours des problèmes sur le plan des politiques, alors que le Mexique dans son ensemble affiche un niveau de vie de beaucoup inférieur à ceux du Canada et des États-Unis. D'après des résultats de recherche présentés au Comité par Mario Polèse, certaines parties de l'Amérique du Nord sont mieux placées que d'autres pour tirer profit de la libéralisation des liens économiques continentaux; par exemple, à l'intérieur du Canada, l'Ontario a raffermi sa position économique dominante, tandis qu'au Mexique, il existe une forte démarcation nord-sud[12]. Bien entendu, les disparités régionales et sociales persistantes sont, pour les gouvernements, un défi à l'élaboration de politiques capables de répondre correctement aux effets à la fois cumulatifs et inégaux des changements économiques qui surviennent en Amérique du Nord. Un défi trilatéral commun se pose aussi; ce point sera abordé plus en détail au chapitre 5. À ce jour, toutefois, les trois pays ont eu très peu de discussions de fond à cet égard. Le sentiment d'un « projet de société » nord-américain partagé est encore moins apparent, en dépit du débat mené au cours des négociations de l'ALENA au sujet de l'adjonction d'une éventuelle « dimension sociale » à l'accord et des appels de l'actuel président du Mexique, Vicente Fox, en faveur d'une « vision » plus vaste du développement de l'Amérique du Nord. Même entre le Canada et les États-Unis, les niveaux élevés et croissants d'interdépendance économique ne semblent pas avoir entraîné autant de convergences sur le plan des politiques qu'on aurait pu le croire, l'espérer ou le craindre[13].

En ce qui concerne les attitudes et les sentiments du public au sujet de l'identité nationale, nous nous trouvons là aussi devant un tableau compliqué et souvent ambigu, si l'on en croit la multitude de sondages menés auprès de groupes d'opinion canadiens, américains et, dans une moindre mesure, mexicains, en particulier depuis le 11 septembre

---

11 John Foster, « NAFTA at Eight: Cross Currents », dans *USA and Canada 2003*, 5e édition, Europa Publications, Londres, à paraître en décembre 2002; citation autorisée. On trouvera aussi des appréciations américaine et mexicaine contrastées des résultats de l'ALENA en consultant le débat « Happily Ever NAFTA?, dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2002, p. 58-65.

12 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

13 Voir Drache, « Integration without convergence? The North American model of integration », *Canada Watch*, numéro double spécial sur les relations Canada-États-Unis dans le nouveau millénaire, novembre-décembre 2000; voir également Hoberg (sous la dir. de), *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, notamment les chap. 9 et 10.

2001. Parfois, ces « instantanés » de l'humeur publique ajoutent plus de confusion que de clarté. Néanmoins, selon l'une des conclusions les plus fréquentes, dans les trois pays, une majorité de gens semblent de plus en plus réceptifs à l'idée de relations économiques plus étroites (malgré une ambivalence persistante quant à savoir à qui profitent les accords comme l'ALENA); cependant, la plupart des citoyens tiennent au maintien des différences à l'égard des valeurs nationales des pays respectifs ainsi que de leurs identités politiques distinctes.

Ce type de conscience nationale semble en tout cas caractériser l'opinion publique générale au Canada et pourrait même s'être accentuée, même si les élites du secteur privé tendent de plus en plus à favoriser une intégration continentale[14]. Une analyse actualisée émanant de World Values Survey, où sont comparées des données de 2002 et de 1990, montre que le soutien des répondants canadiens à l'égard de liens économiques plus serrés avec les États-Unis a augmenté (de 71 % à 79 %), tout comme l'adhésion à un « effacement de la frontière » (de 24 % à 35 %). Toutefois, les éléments recueillis montrent également une association *positive* entre un appui à l'égard de liens économiques plus serrés entre le Canada et les États-Unis et « des niveaux plus élevés de fierté nationale canadienne ». Cette constatation pousse Neil Nevitte à conclure que ce point de vue, ainsi que les opinions diversifiées sur les valeurs distinctives et les craintes au sujet de la culture, font de l'intégration politique une perspective peu alléchante pour la plupart des Canadiens. Il faut donc, à tout le moins, éviter toute hypothèse hâtive voulant que ce destin soit en fait une « pente dangereuse » qui deviendra la conséquence inévitable d'une intégration économique plus poussée[15].

Les données recueillies dans le cadre d'un vaste projet de recherche sur l'opinion publique, mené dans les trois pays par les Associés de recherche EKOS, telles que publiées en juin 2002, lors d'une conférence sur l'intégration nord-américaine, indiquent à la fois des tendances à la divergence et à la convergence (ce qui, dans une perspective historique, n'est peut-être pas étonnant[16]). Voici à ce sujet quelques exemples tirés des

---

[14] Par exemple, les données d'une enquête menée par les Associés de recherche EKOS en 1999-2000 indiquent que, si l'opinion de l'élite du secteur privé souhaite à 37 % que le Canada devienne « davantage comme les États-Unis », seulement 14 % de l'opinion publique générale est du même avis. Néanmoins, 55 % de la population en général convient que, au cours des 10 dernières années, le Canada « est devenu davantage comme les États-Unis ». (Frank Graves, « Identity, Globalization and North American Integration: Canada at the Crossroads », notes pour une allocution devant le Canadian Club, Ottawa, 16 janvier 2001, p. 12-14).

[15] Neil Nevitte, « Ten Years After: Canadian Attitudes to Continentalism », *dans* Edward J. Chambers et Peter H. Smith, éd., *NAFTA in the New Millennium*, UC Regents, à paraître en 2002.

[16] Par exemple, Thompson et Randall concluent ce qui suit : « il existe des différences fondamentales qui transcendent les simples problèmes de pouvoir entre les deux pays [à savoir le Canada et les États-Unis]. Certains spécialistes des sciences sociales pensent que les valeurs sont en convergence croissante dans les trois pays d'Amérique du Nord. Toutefois, toute apparence de convergence doit être considérée à travers la lentille d'une divergence et d'une ambiguïté persistantes. Plus de deux siècles d'ambivalence doivent sûrement tempérer toute conclusion voulant que le programme continental des années [1990] ouvre la voie à un XXI[e] siècle dans lequel on verra naître une convergence et un consensus nouveaux entre le Canada et les États-Unis ». (*Canada and the United States: Ambivalent Allies*, troisième édition, 2002, p. 325).

conclusions de cette enquête trinationale unique, telles que présentées par le président d'EKOS, Frank Graves[17] :

- S'il est vrai que les Canadiens, les Américains et les Mexicains partagent de nombreuses valeurs similaires, le « fossé des valeurs » entre le Canada et les États-Unis s'élargit;
- On assiste à la montée d'un sentiment d'identité nationale en Amérique du Nord, contrairement à ce qui se passe en Europe (67 % des répondants canadiens se considèrent comme des Canadiens seulement, plutôt que comme ayant une identité nord-américaine);
- Les Canadiens sont plus favorables à l'ALENA et à la libéralisation du commerce que les Américains ou les Mexicains (l'appui est plus positif que négatif dans les trois pays), et une majorité (quoique décroissante) pense que le Canada devient de plus en plus semblable aux États-Unis; la plupart des Canadiens, toutefois, préféreraient que les différences entre les deux pays soient maintenues ou accentuées;
- Il n'existe guère d'appui pour des projets comme celui de la « dollarisation », et la plupart des Canadiens préfèrent une « nord-américanisation » à une « américanisation »;
- La proportion des Canadiens qui estiment probable que le Canada fera partie des États-Unis ou d'une « union nord-américaine » au cours des 10 prochaines années est en diminution (de 23 % à 17 %, et de 49 % à 31 %, respectivement);
- « L'Amérique du Nord ressemble à une mosaïque plutôt qu'à une collectivité », et dans l'avenir prévisible, « les communautés nationales spécifiques restreindront probablement l'intégration à un partage de l'espace économique ».

Plusieurs sondages de l'opinion canadienne au sujet des relations continentales ont été menés plus récemment par le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) en marge des conférences « BorderLines », axées sur l'avenir des relations entre le Canada et les États-Unis[18]. On y apprend que de nombreux Canadiens souhaitent que notre pays adopte une approche indépendante dans les affaires nationales et internationales et s'opposent à une « américanisation » des politiques canadiennes. Comme l'a déclaré Andrew Parkin, directeur adjoint de la recherche du CRIC :

---

[17] D'après le résumé de ses commentaires établi par le Public Policy Forum, *Rethinking North American Integration: Report from the PPF/EKOS Conference, June 18, 2002, Toronto*, Ottawa, n.d., p. 5, 10 et 17, et annexes D 1-3.

[18] La première de ces conférences s'est tenue à Calgary en septembre 2002 et la deuxième à Montréal en novembre 2002. On trouvera des renseignements complets sur la série de conférences à www.borderlines.ca et les résultats détaillés des sondages sur le site du CRIC : www.cric.ca.

> L'analyse de ces données indique que les Canadiens ont le sentiment d'avoir des valeurs et des politiques publiques différentes de celles des Américains et que cette différence mérite d'être préservée [...]. Toutefois ce n'est pas là une manifestation d'antiaméricanisme. Les sondages indiquent aussi que les Canadiens souhaitent une coopération étroite avec les États-Unis dans les domaines de l'économie et de la sécurité de l'Amérique du Nord. Ce que cela signifie, très simplement, c'est que les Canadiens tiennent à leur différence et souhaitent préserver leur indépendance[19].

Pour ce qui a trait à la coopération économique entre le Canada et les États-Unis, la dernière étude du CRIC, menée par les maisons de sondage CROP et Environics en septembre et octobre 2002, indique que 63 % des répondants canadiens sont favorables à une circulation libre des travailleurs à travers la frontière, et que 53 % pensent qu'une monnaie commune avec les États-Unis serait une bonne chose, même si une majorité s'oppose à l'adoption du dollar américain. Globalement, le soutien manifeste des Canadiens à l'égard d'un resserrement des liens économiques doit être envisagé dans le contexte d'un souci constant pour la souveraineté et d'un solide attachement aux valeurs proprement canadiennes. Voici comment Andrew Parkin résume ces constatations :

> Les Canadiens sont favorables à une coopération économique avec les États-Unis même au point de favoriser un marché transfrontalier de l'emploi ou une monnaie commune, deux mécanismes déjà en place dans l'Union européenne. Cependant, ils ne souhaitent pas l'adoption du dollar américain ni l'harmonisation des politiques bancaires et fiscales. De plus, ils récusent l'exportation massive d'eau, car ils considèrent les réserves d'eau douce du Canada comme une précieuse richesse qui n'est pas à vendre. Les Canadiens souhaitent que le Canada poursuive sa coopération économique avec les États-Unis, sans renoncer à son indépendance et sans compromettre sa spécificité la plus caractéristique[20].

Selon d'autres données récentes recueillies par le Centre de recherche et d'information sur le Canada, l'effet du 11 septembre sur les attitudes des Canadiens avait diminué un an plus tard. Si seulement 13 % des Canadiens interrogés souhaitaient des liens plus lâches avec les États-Unis immédiatement après les attentats, cette proportion était revenue à 35 % en septembre 2002, tandis que seulement 28 % souhaitent des liens plus serrés. Des majorités allant d'un plancher de 60 % en Ontario à un plafond de 80 % en Saskatchewan voient également les États-Unis comme tirant plus d'avantages du commerce bilatéral, ce qui à n'en pas douter traduit le mécontentement issu des actuels points de friction. De même, près des trois quarts considèrent que le Canada offre une meilleure qualité de vie que les États-Unis, cet avis étant le fait surtout des jeunes Canadiens[21].

---

19 Montréal, communiqué de presse du CRIC, 28 octobre 2002, trouvé sur www.cric.ca.

20 *Ibid.*

21 Lynn Moore, « Canadians frustrated with U.S. poll finds », et « Charter generation' backs Canada's quality of life », *The Ottawa Citizen*, 7 septembre 2002, p. A1 et 7.

Bref, quelles devront être les prochaines étapes du partenariat nord-américain? La réponse est loin d'être évidente, et certainement pas automatique ou « inévitable », au vu de tendances aussi fluctuantes et, parfois, conflictuelles. Selon le Comité, il faut y voir moins un problème que l'occasion de façonner l'avenir en conformité avec les valeurs et les intérêts de la population canadienne. Il y a là, en effet, une possibilité d'élaborer les politiques de manière à rattraper les facteurs dynamiques des liens transfrontaliers croissants, dans un contexte difficile, que les universitaires spécialistes des affaires internationales et les observateurs des relations Canada-États-Unis décrivent comme un climat d'« interdépendance complexe » asymétrique[22]. C'est aussi une possibilité qui vient renforcer le raisonnement présenté au chapitre 1 au sujet des options qui s'offrent encore au Canada, quant aux choix politiques qui seront certainement nécessaires pour s'adapter à une Amérique du Nord en évolution.

L'avenir de l'Amérique du Nord selon le point de vue des témoins

Au cours d'une de nos premières tables rondes, George Haynal, ancien sous-ministre adjoint (Amériques) au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a répondu comme suit à sa propre question « Mais qu'est-ce que l'Amérique du Nord? » :

> À ce stade, l'Amérique du Nord se compose de trois pays hautement différents : la puissance mondiale dominante, une démocratie industrielle de taille moyenne à l'avant-poste du monde moderne et un grand pays en développement, dynamique et émergent. Ces trois pays ont entre eux quatre types de relations, certaines plus développées que les autres. Deux d'entre elles, qui sont organiques et ont des racines historiques et un rôle énorme, sont celles entre le Canada et les États-Unis et entre les États-Unis et le Mexique. Quant à l'autre, entre le Canada et le Mexique [...], elle est actuellement en cours d'édification selon des modalités particulièrement ingénieuses. La dernière [...] est la relation trilatérale, dont l'aboutissement pourrait être une forme de communauté nord-américaine[23].

Cet énoncé résume clairement la situation passée et actuelle de relations nord-américaines triplement bilatérales et trilatérales, comme prologue aux possibilités futures de la relation nord-américaine dans son ensemble. Le Comité examinera en détail la promesse des relations Canada-Mexique et des relations trilatérales au chapitre 5. Mais, pour l'heure, soulignons que l'ampleur de cette promesse dépend largement, en premier lieu, de l'effort que les Canadiens sont disposés à déployer pour réaliser le plein potentiel de ces relations nord-américaines à niveaux multiples.

---

22 Sur la notion d'« interdépendance complexe », voir Robert Keohane et Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Company, 2e édition, 1989; et au sujet de l'indétermination passée de la relation entre l'interdépendance commerciale et l'indépendance du Canada en matière de politique étrangère dans le contexte canado-américain, voir Gerald Schmitz-LeGrand, « Le destin n'est pas inéluctable : évaluation des effets probables du libre-échange nord américain sur la politique étrangère du Canada », *Études internationales*, vol. XXII, n° 1, mars 1991, p. 81-136 (document présenté d'abord sous le titre « Destiny Not Manifest: Assessing the Probable Effects of North American Free Trade on Canada's Foreign Policy » lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, à Victoria (C.-B.), en mai 1990).

23 *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

Il n'est guère étonnant que certains détracteurs et sceptiques de l'intégration nord-américaine se soient montrés impatients devant ces arguments. Rod Hill a déclaré : « Je ne vois aucune raison pour que nous commencions à nous considérer comme des Nord-Américains. [...] c'est là une mentalité intégrationniste. [...] Où est passé l'internationalisme pearsonien? » Pour faire bonne mesure, il a ajouté : « Ce n'est pas parce que le Mexique se trouve sur le même continent que nos relations doivent être spéciales. Je pense que nous devrions nous considérer comme des citoyens du monde plutôt que de promouvoir l'idée que nous sommes en quelque sorte des Nord-Américains, car ce n'est pas le cas[24] ». David Orchard s'est appuyé sur des doléances déjà anciennes pour défendre un rejet agressif d'un rapprochement Canada-États-Unis. Toute autre attitude serait une « reddition » a-t-il affirmé[25].

D'autres, plus ouverts à la perspective d'un partenariat nord-américain, ont toutefois fait des mises en garde quant aux fins et aux moyens de sa construction. Pour Stephen Clarkson, « Il ne fait aucun doute que l'intégration nord-américaine — et par conséquent la place du Canada dans la nouvelle architecture continentale — est la grande question d'actualité en matière de politiques ». Toutefois, conclut-il : « Nous devons reconnaître que le seul objectif légitime du gouvernement consiste à améliorer, et non à réduire, la qualité de vie des Canadiens — et selon des conditions définies par nous, et non pas par l'Oncle Sam[26]. » Laura Macdonald considère que beaucoup d'arrangements restent mal définis, malaisés et incomplets, soutenant que nous devons nous demander non seulement ce qu'est l'Amérique du Nord mais « quel type d'Amérique du Nord » nous souhaitons. Comme elle l'a expliqué :

> L'Amérique du Nord est une région qui a poussé de façon spontanée sans qu'une réflexion sous-tende son tracé futur, son architecture, si vous voulez. [...] avant le 11 septembre, on s'inquiétait au Canada du déclin apparent de l'importance qu'a le Canada à Washington avec l'arrivée au pouvoir de gens du Sud-Ouest des États-Unis, de la croissance du nombre d'électeurs latinophones et du regain d'importance du Mexique dans la politique étrangère et dans la vision mondiale qu'ont les États-Unis du monde. Nous croyions constater une détérioration de la relation privilégiée et de l'instauration d'un difficile partenariat nord-américain. Je dis difficile du fait de la jalousie mutuelle des deux partenaires subordonnés, le Canada et le Mexique, qui rivalisaient entre eux pour s'attirer l'attention et l'affection des États-Unis. Comme nous le savons, tant le Canada que le Mexique ont conclu des accords de libre-échange avec les États-Unis pour avoir un accès privilégié à l'économie américaine et ne souhaitaient pas partager ces avantages entre eux[27].

---

[24] *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

[25] Voir *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002; voir également Orchard, *The Fight for Canada: Four Centuries of Resistance to America*, 2e édition, Robert Davies, 1999.

[26] Clarkson, « The Integration Assumption: Putting the Drive for Continental Visions in Context », mémoire, réunion n° 77, 7 mai 2002; voir également Clarkson, « North American Relations: What's in it for us? », *The Globe and Mail*, 6 mai 2002, p. A15.

[27] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

Si, aux yeux de Laura Macdonald, l'ALENA a fini par entraîner les relations Canada-Mexique dans l'assemblage, elle estime ce qui suit :

> Les étapes précédentes de l'intégration nord-américaine se sont caractérisées par une représentation inadéquate de larges secteurs sociaux, d'où une hostilité contre-productive et une confrontation entre le gouvernement, le secteur des affaires et la société civile. Je crois donc que toute étape ultérieure vers l'intégration devrait s'accompagner d'un dialogue constructif comme, en fait, l'a entrepris ce comité et peut-être même d'une révision de certains éléments de l'ALENA, comme le chapitre 11, un point que la majorité de la société civile juge épineux. Le Canada devrait également appuyer l'établissement de liens entre les membres de différents secteurs de la société civile, comme ceux des femmes et des Autochtones, à travers les trois pays[28].

Parmi les tenants de liens nord-américains forts, certains envisageaient la question surtout, sinon exclusivement, sous l'angle canado-américain. Reginald Stuart, par exemple, a évoqué un patrimoine juridique partagé et « une culture largement commune », qui a débouché sur « deux versions [...] complémentaires de la culture nord-américaine ». Il voit également les relations nord-américaines comme des « relations dispersées », définies « non seulement comme des relations d'État à État, mais aussi de provinces à État, [...] comme des attaches régionales, et aussi comme un tissu de liens entre les gens, les cultures, les valeurs et les sociétés[29] ».

En ce qui concerne la négociation des accords nord-américains, Michael Hart estime que le Canada devrait axer principalement son attention et ses efforts sur sa relation avec les États-Unis et remettre à plus tard les éventuelles démarches trilatérales. Il a dit :

> Je ne pense pas que le facteur Mexique doive nous dissuader d'aller de l'avant. Les États-Unis ont une attitude différente à l'égard du Mexique. Celui-ci n'a pas réagi de la même façon aux événements du 11 septembre. Certes, nous avons un accord nord-américain commun, mais le Canada et les États-Unis ont bien des choses en commun que le Mexique ne partage pas, et de même le Mexique et les États-Unis ont de nombreuses choses en commun que ne partage pas le Canada. Il est donc essentiel pour l'instant que les deux États qui, avec les États-Unis, constituent l'Amérique du Nord aillent de l'avant en parallèle plutôt qu'à l'unisson. Plus tard, ils pourront déterminer s'ils ont suffisamment d'intérêts pour justifier une démarche commune[30].

Le Comité reviendra sur ces questions au chapitre 5. Pour l'instant soulignons que cette suggestion d'un double bilatéralisme en quelque sorte, ou d'une « Amérique du Nord à deux vitesses » comme l'a décrite Christopher Sands dans son témoignage de

---

28 *Ibid.*

29 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

30 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

l'automne dernier[31], est conforme à notre sentiment quant à la façon dont les pouvoirs publics de Washington transigent encore séparément avec leurs partenaires nord-américains. Dans certains milieux, on se rend compte que certains dossiers prennent une dimension de plus en plus nord-américaine et qu'il faudrait peut-être instaurer des mécanismes ou des organismes pour les gérer. Mais, à en juger par les rencontres que nous avons eues dans la capitale des États-Unis, pour l'instant, les Américains n'ont guère considéré de façon active, et encore moins mis en pratique, les éventuelles ambitieuses orientations trilatérales de l'Amérique du Nord réclamées notamment par Robert Pastor, ancien haut-fonctionnaire de l'Administration Carter.

Ce désintérêt des pouvoirs publics américains contraste nettement avec les messages que nous avons reçus à maintes reprises de nos interlocuteurs mexicains de tous niveaux, y compris de certains membres du Congrès mexicain et de son comité sénatorial responsable de l'Amérique du Nord. Les Mexicains reconnaissent que l'intégration de l'Amérique du Nord n'a pas de « forum politique » et manque peut-être aussi d'une formulation claire et d'un objectif commun. Selon Mme Guadalupe González, du Centro de Investigación y Docencia Económicas, l'Amérique du Nord étant une « région en devenir », où l'on dénote des opinions sociales diverses et une double inquiétude, induite par la vulnérabilité des uns et des autres à l'égard du pouvoir américain, « il n'existe pas de vision unique de l'avenir de l'Amérique du Nord [...ou du] type ou modèle d'intégration qui est réalisable et souhaitable[32] ». Toutefois, les témoins mexicains, à l'unanimité, ont dit souhaiter une relation plus serrée avec le Canada, laquelle selon eux supposerait une démarche trilatérale plus fructueuse.

Pendant les audiences que nous avons tenues au Canada, les témoins ont à plusieurs reprises appelé à une vision intégrée et à long terme de l'Amérique du Nord. Brian Stevenson, de l'université de l'Alberta, a conclu comme suit son intervention : « Même si nous profitons énormément de nos bonnes relations bilatérales avec les États-Unis, nous sommes également très vulnérables à cause de ces dernières. Notre prochaine étape devrait être de transformer les trois relations bilatérales en une communauté nord-américaine. C'est dans notre intérêt national[33] ». Stacey Wilson-Forsberg et Donald MacKay, de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) ont souligné que « le point faible évident du Canada est celui de la méconnaissance du Mexique, et ce, malgré le fait qu'il existe plusieurs personnes et institutions qui sont versées en la matière. C'est peut-être dû en partie à cette lacune qu'il a été si difficile de considérer le Mexique dans nos discussions sur l'Amérique du Nord. C'est pour cette

---

31 Christopher Sands, « La réaction politique du Canada aux événements du 11 septembre 2001 », exposé présenté au Comité, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

32 Première table ronde d'experts tenue à l'ambassade du Canada à Mexico, 13 mars 2002.

33 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002.

raison que le modèle d'intégration à deux vitesses gagne du terrain au Canada et nous pensons qu'il peut s'avérer particulièrement inquiétant[34] ».

Stephen Blank, professeur à la Pace University de New York, a *également rappelé* au Comité qu'une importante intégration économique « de bas en haut » était déjà en cours avant les accords de libre-échange, qui pour lui ont été conclus par suite de « changements de l'environnement économique qui s'étaient déjà produits ». Plus l'ALENA réussit et plus les liens économiques s'intensifient à l'intérieur de ce qui est, en fait, une « communauté économique nord-américaine », plus la contradiction est grande avec un « système de gouvernance réduit à sa plus simple expression » à l'échelon nord-américain. Il y voit le défi suivant : « Le grand projet nord-américain qui nous attend, dans lequel les intérêts du Canada peuvent et doivent être maximisés, est la formation d'une alliance appuyant l'avènement d'une communauté nord-américaine ». Il voit là non pas un grand dessein axé sur l'homogénéisation, mais une entreprise de participation à la fois publique et privée, à plusieurs niveaux et fondée sur les intérêts de tous.

> Non, je n'envisage pas une identité nord-américaine à l'avenir. [...] Nous devons plutôt viser à établir une conception qui reconnaisse les intérêts que nous partageons, à titre d'Américains du Nord, pour un système économique continental plus libre, dans le cadre d'une infrastructure économique efficace appuyant ce système, et qui comporte l'engagement d'intégrer tous les citoyens pour que chacun profite de la participation à cette communauté nord-américaine. Nous partageons des intérêts. Je ne crois pas que l'identité soit en cause[35].

Guy Stanley, de l'université d'Ottawa, estime lui aussi que les Canadiens se doivent « d'élaborer une stratégie nord-américaine faite au Canada ou, *plus précisément, un projet de société nord-américaine*. Le Canada est particulièrement bien placé pour le faire, mais nous ne l'avons pas fait. C'est surtout le Mexique qui a pris l'initiative ». Il a ajouté : « Certains peuvent hésiter à avancer dans cette direction, par crainte de la standardisation, c'est-à-dire l'adoption de normes que nous n'accepterons pas volontiers. Bien au contraire, le fait d'établir un cadre clair de gestion nord-américain protégerait la diversité et lui permettrait de mieux s'épanouir qu'à l'heure actuelle[36]. »

Placer le Canada en position de mieux réagir

Les détracteurs de l'intégration nord-américaine pourront difficilement être convaincus des mérites d'une intégration plus poussée ou plus large. Mais la plupart d'entre eux reconnaîtraient sûrement que les décideurs canadiens doivent avoir accès aux meilleures sources de données qui soient afin d'être dans une position aussi solide que

---

34 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002. Voir également Stacey Wilson-Forsberg, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, FOCAL, Document de politique, novembre 2001, et Wilson-Forsberg, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, FOCAL, Document de politique, mars 2002.

35 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

36 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

possible pour analyser les grandes tendances et réagir aux multiples faits nouveaux qui surviennent en Amérique du Nord et influent sur les intérêts et les valeurs du Canada. L'une des grandes idées du présent chapitre est que toute complaisance à cet égard affaiblira la capacité du Canada de choisir, *quels que soient* les objectifs que les Canadiens souhaitent voir leurs gouvernements atteindre dans un contexte nord-américain en évolution rapide. Certes, ce contexte est dominé par la puissance des États-Unis, mais il est très hétérogène et il comporte également le Mexique, pays dynamique et en évolution rapide, qui compte déjà plus de trois fois la population du Canada.

Des travaux visant à amplifier la base de connaissances du Canada sont déjà en cours. C'est le cas, par exemple, du Projet de recherche sur les politiques (PRP) appuyé par le gouvernement fédéral et son volet sur les Liens nord-américains. Ces travaux sont axés en grande partie sur les conséquences, du point de vue des politiques publiques canadiennes, d'un espace économique nord-américain de plus en plus intégré[37]. Et comme Janine Ferretti, alors directrice exécutive de la Commission nord-américaine de coopération environnementale de l'ALENA, à Montréal, a déclaré au Comité : « Je pense que nos trois pays ont besoin d'information pour mieux comprendre la réalité, les priorités, les tendances et les défis de l'Amérique du Nord[38]. »

À ce sujet, Stephen Blank a également fait un commentaire éloquent :

> [...] en qualité d'éducateur, je tiens à dire que beaucoup de dirigeants des gouvernements, des médias et des universités connaissent bien mal l'évolution de l'Amérique du Nord, en dépit de son importance croissante dans nos vies. Très peu de ressources sont consacrées à l'éducation et à l'information de la population. Il n'y a presque pas d'instituts universitaires sur l'Amérique du Nord, de programmes de professeurs invités ou d'échanges d'étudiants à ce sujet, et pas de fonds pour financer la recherche en collaboration. Il n'existe ni centre ni fondation qui soient voués à la recherche sur l'Amérique du Nord. L'écart entre ce qui se passe et ce que nous en savons est énorme. Ce déficit d'information est manifestement la plus grande faiblesse de notre système nord-américain[39].

---

37 Voir le témoignage de Peter Harder, sous-ministre d'Industrie Canada, qui préside le projet des Liens nord-américains, *témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002. Des dimensions plus larges des travaux appuyés par le PRP sur les ramifications pour le Canada des liens nord-américains ont été examinées dans quelques numéros récents du mensuel du PRP *Horizons* et dans *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques*. De plus, des conférences annuelles parrainées par le PRP sur la recherche concernant les politiques font également le point à cet égard.

38 *Témoignages*, réunion n° 62, 27 février 2002.

39 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002. Stacey Wilson-Forsberg, de FOCAL, souligne également ce qui suit, dans un récent document de politique : « abstraction faite des intérêts géopolitiques et économiques, il n'existe pas encore de groupe de pression national, dans aucun des trois pays, qui exerce de fortes pressions en faveur d'une intégration nord-américaine, [...] Il faut sensibiliser les sociétés d'Amérique du Nord pour faire en sorte que les débats futurs à ce sujet soient éclairés et pertinents. » *North American Integration: Back to Basics*, Ottawa, août 2002, p. 7 (disponible sur www.focal.ca).

Bien entendu, l'avenir de l'Amérique du Nord c'est bien plus que l'intégration économique, les effets de l'ALENA ou les prochaines étapes. Essentiellement, il devrait englober ce qui est le plus souhaitable pour les plus de 400 millions de citoyens que regroupent les trois pays souverains qui partagent cet espace économique de 12 000 milliards de dollars. Cela suppose la mobilisation de toute une série d'intervenants et du public en général dans les trois pays. Cela suppose des enquêtes sur les diverses situations dans lesquelles vivent ces gens et sur les interactions qui leur importent le plus. Cela suppose une facilitation des transferts de connaissances, des communications et du réseautage à de nombreux niveaux.

L'une des recommandations de Laura Macdonald est d'« encourager le gouvernement à offrir un plus grand soutien à la recherche et à l'éducation dans le domaine des études nord-américaines[40] ». Le Comité souscrit à cette idée. Tous les paliers de l'administration publique canadienne devraient collaborer, chacun dans ses sphères de compétence respectives, pour renforcer ce soutien. Toutefois, nous pensons qu'une tâche bien plus lourde nous attend, car il s'agit de préparer les Canadiens et de mieux positionner le Canada pour réagir de façon réaliste et adéquate aux défis du contexte politique d'une Amérique du Nord en évolution.

À cet égard, peut-être les instruments existants d'élaboration des politiques, par exemple le projet des Liens nord-américains du PRP, peuvent-ils être élargis et mieux utilisés pour diffuser les résultats des recherches, en vue de discussions et de débats publics. De fait, nous verrions d'un bon œil que l'on envisage la création d'une entité axée sur le savoir, un centre d'excellence par exemple, qui soit plus visible et qui ait pour mission de renforcer notre capacité d'analyser tous les aspects et toutes les conséquences sociales d'une intégration nord-américaine. Une initiative canadienne de ce genre pourrait appeler la contribution des États-Unis et du Mexique et, à terme, se transformer en un projet d'ampleur nord-américaine. En ce qui concerne les objectifs nord-américains du Canada en particulier, en matière de politique étrangère, peut-être le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère pourrait-il jouer un rôle plus actif, en créant des liens entre les professionnels du service extérieur, les parlementaires, les universitaires, d'autres chercheurs, les groupes d'intérêts et les organismes de la société civile. Les technologies de l'information pourraient également être utilisées pour améliorer les rapports interactifs avec la population en général.

Les réponses ne sont sans doute pas évidentes. C'est pourquoi il est encore plus important et plus opportun pour nous, Canadiens, de nous demander quel type d'Amérique du Nord nous souhaitons.

---

40 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

Recommandation 6

Afin de rendre le Canada et les Canadiens plus à même de relever les défis d'un contexte politique nord-américain — Mexique compris — en évolution rapide, le gouvernement devrait :

- favoriser une meilleure compréhension du dossier grâce à la création de connaissances et à la diffusion auprès du public de résultats de recherches sur l'Amérique du Nord;
- en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, veiller à ce que : les études nord-américaines et leur enseignement soient mieux appuyés; les programmes de sensibilisation du public soient renforcés; ses propres initiatives de recherche sur les politiques soient amplifiées;
- examiner la possibilité de créer une entité ou un centre d'excellence axé sur la connaissance, avec mission d'analyser tous les aspect et toutes les conséquences d'une intégration nord-américaine, et inciter les États-Unis et le Mexique à participer à cette entreprise;
- envisager d'autres moyens de promouvoir le réseautage et le dialogue au sujet des questions nord-américaines, en cherchant à susciter une participation sociale aussi large que possible.

Recommandation 7

Plus précisément, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait chercher les moyens d'approfondir la connaissance et la compréhension des relations nord-américaines du Canada, en particulier avec les États-Unis mais aussi avec le Mexique. Le MAECI devrait aussi favoriser la participation du public à l'établissement d'une meilleure définition et à la promotion des objectifs de politique étrangère du Canada en Amérique du Nord. Par exemple, on pourrait confier au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère la mission de créer des liens à cet égard entre les professionnels du service extérieur, les parlementaires, les universitaires, les autres chercheurs, les groupes d'intérêts et les organismes de la société civile. On pourrait également recourir aux technologies de l'information pour améliorer les échanges interactifs avec la population en général.

B. L'AMÉRIQUE DU NORD EN CHIFFRES : VUE D'ENSEMBLE D'UNE ÉCONOMIE ÉMERGENTE

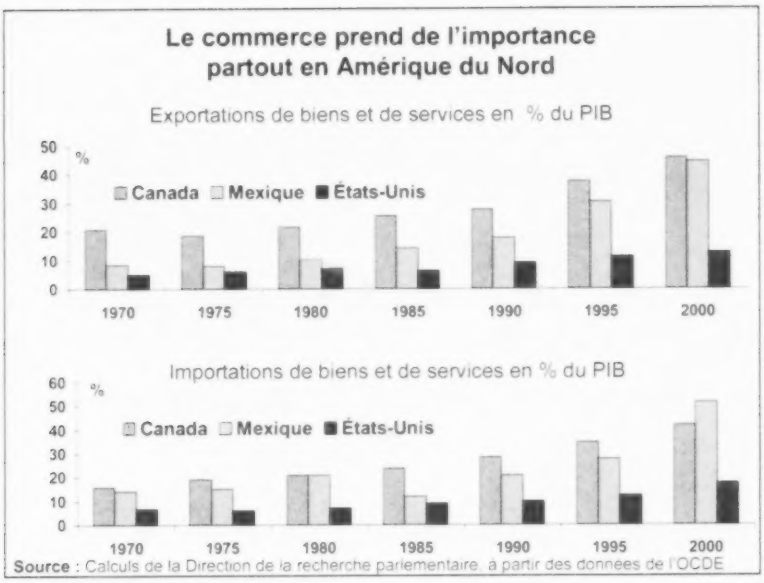
Tendances économiques dans les années 1990 : intégration accrue et regard vers l'extérieur

Près de 15 ans se sont écoulés depuis que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a donné le coup d'envoi à une période d'intégration économique sans précédent en Amérique du Nord. À mesure que tombaient les obstacles tarifaires et non tarifaires, le commerce et les investissements entre le Canada, les États-Unis et le Mexique s'envolaient. L'Amérique du Nord est devenue, en fait, un marché intérieur unique. Face à une concurrence de plus en plus forte, les entreprises des trois pays s'adaptent au nouveau contexte économique en spécialisant leur production et en exploitant leurs avantages comparatifs et leurs forces régionales. Le reste de ce chapitre plante le décor du chapitre 4 intitulé « Gérer et promouvoir la relation économique nord-américaine : les principaux enjeux ». En effet, il donne un aperçu de l'intégration et de l'interdépendance accrues qui se sont installées en Amérique du Nord au cours des années 1990.

La fin des années 1980 et la décennie 1990 ont été marquées par la réduction substantielle des barrières au commerce et à l'investissement. En 1994, la conclusion du cycle d'Uruguay des négociations commerciales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a entraîné une réduction des barrières tarifaires et non tarifaires à l'échelle mondiale. La même année a été mis en place l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui faisait fond sur l'expérience canado-américaine de libéralisation acquise et qui facilitait grandement la circulation des biens et des services. De plus, tout au long des années 1990, le Canada et le Mexique — surtout ce dernier — ont signé des accords de commerce bilatéraux un peu partout dans le monde.

Dans le cas du Mexique, la libéralisation du commerce a joué un rôle de premier plan dans une série de réformes économiques et politiques entreprises vers la fin des années 1980. Le Mexique a négocié activement des accords de libéralisation du commerce dans le cadre de sa stratégie visant à devenir la plaque tournante du marché de l'ensemble des Amériques. En plus de l'ALENA, le Mexique a signé, au cours des 10 dernières années, des accords avec le Chili, la Colombie, le Venezuela, Israël, la Norvège, la Suisse, l'Union européenne et la plupart des pays d'Amérique centrale.

Par suite de la disparition de certaines barrières commerciales, à l'échelle tant mondiale que nord-américaine, les exportations et les importations ont joué un rôle de plus en plus grand dans la croissance économique au cours de la dernière décennie. Au Canada, l'économie nord-américaine la plus axée sur les exportations, les exportations de biens et de services représentaient, en 2000, 46 % du PIB national, comparativement à 28 % dix ans plus tôt et 21 % en 1970. Les importations ont connu une hausse similaire, mais, depuis quelques années, le surplus commercial croissant du Canada signifie que les importations sont inférieures aux exportations dans l'économie nationale.

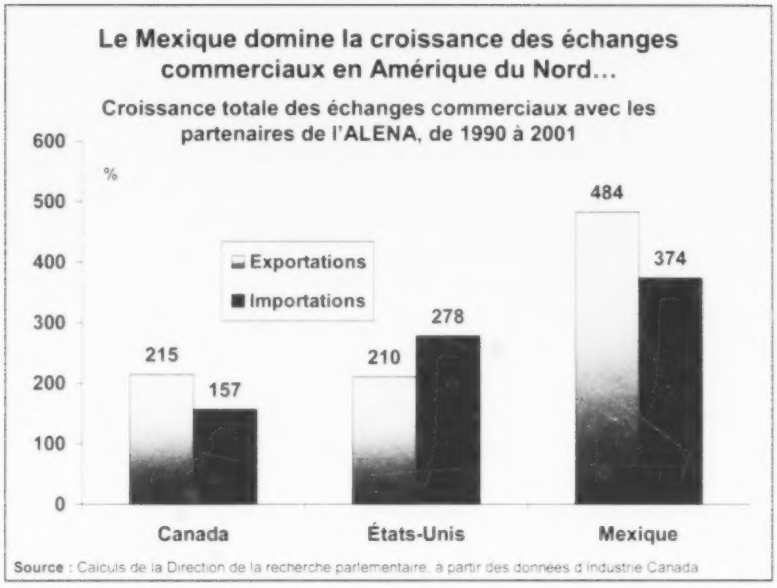


C'est le Mexique qui a connu les plus importantes transformations en matière d'orientation économique. Dans la majeure partie des années 1970, moins de 10 % du PIB mexicain provenaient des exportations. Or, cette proportion a augmenté vers la fin des années 1970 et tout au long de la décennie 1980, mais elle a explosé après 1994, atteignant 45 % du PIB en 2000. Dans le cas des importations, l'augmentation a été encore plus spectaculaire. Les réformes économiques nationales de la fin des années 1980 qui, comme nous l'avons mentionné précédemment, mettaient l'accent sur la libéralisation du commerce, ont donné lieu à une poussée des importations au Mexique. En 1987, les importations représentaient 12 % du PIB national mexicain; en 2000, elles représentaient 52 %.

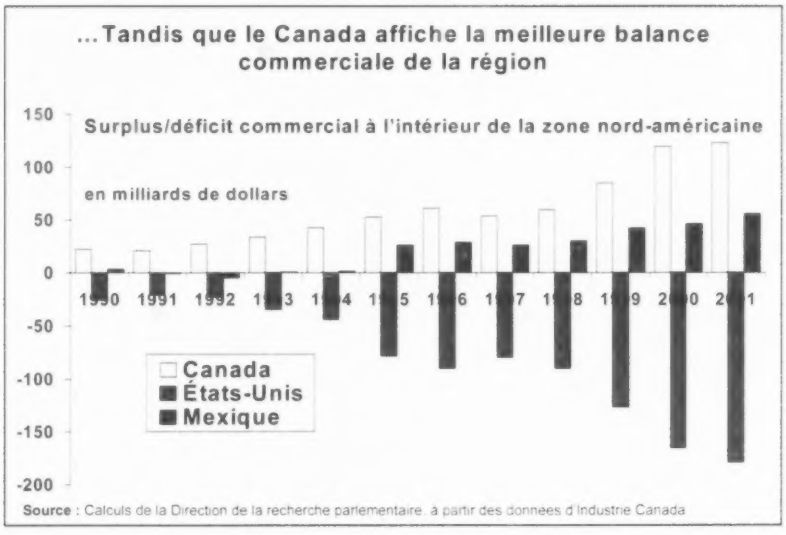
En comparaison, les États-Unis demeurent une économie assez fermée. En 2000, les exportations de biens et de services équivalaient à un peu moins de 13 % de la production économique totale. S'il est vrai que ce chiffre semble conservateur lorsqu'on songe au Canada et au Mexique, la contribution des exportations au PIB américain a presque doublé, si l'on pense au taux de 7 % calculé immédiatement avant la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les importations ont augmenté un peu plus rapidement, surtout depuis quelques années : les importations de biens et de services ont atteint 17 % du PIB en 2000.

1. Le commerce nord-américain

La croissance exceptionnelle du commerce en Amérique du Nord est en grande partie responsable de l'importance accrue du commerce pour les économies du Canada, des États-Unis et du Mexique. Le commerce des marchandises entre les trois pays signataires de l'ALENA s'établissait à 945 milliards de dollars en 2001, une augmentation de près de 350 % par rapport à la valeur des exportations dans le marché nord-américain en 1990.



Des trois pays signataires de l'ALENA, le Mexique est celui qui a enregistré les meilleurs gains dans les années 1990. Le commerce bilatéral avec le Canada et les États-Unis a bondi de 431 % depuis 1990, ce qui dépasse largement le rythme de croissance du Canada et des États-Unis. Le commerce du Mexique avec ses partenaires de l'ALENA a atteint 376 milliards de dollars en 2001, grâce à la forte poussée de ses exportations. Les exportations du Mexique vers ses partenaires de l'ALENA en 2001 ont progressé de 484 % par rapport à 1990. Pour leur part, les importations en provenance du Canada et des États-Unis ont augmenté de 374 % pendant la même période.



En tant que première économie de l'Amérique du Nord, les États-Unis sont aussi le principal partenaire commercial au sein de l'ALENA. Leur commerce bilatéral avec le Canada et le Mexique s'est élevé à 930 milliards de dollars en 2001, en augmentation de 247 % par rapport à 1990. Ce rythme de croissance est inférieur à celui du Mexique, mais il est supérieur à la croissance des importations et des exportations du Canada.

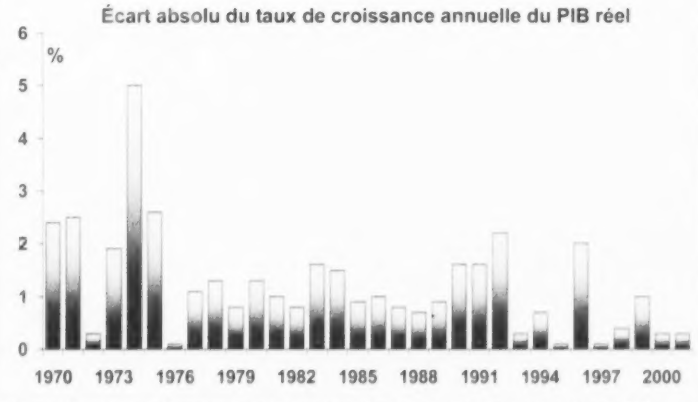
Contrairement au Mexique et au Canada, la croissance du commerce aux États-Unis est attribuable aux importations. En effet, les importations en provenance du Canada et du Mexique ont grimpé de 278 % de 1990 à 2001, tandis que les exportations vers ces pays ont progressé de 210 %. Compte tenu de la croissance importante de leurs importations, les États-Unis affichent un déficit commercial substantiel et croissant par rapport à leurs partenaires de l'ALENA.

Même si son commerce bilatéral avec ses partenaires de l'ALENA a progressé considérablement depuis 1990, le Canada a connu la plus faible croissance en matière d'échanges bilatéraux des trois pays signataires de l'accord. Par rapport à 1990, le commerce bilatéral du Canada en 2001 a grossi de 189 % — un bond de 215 % des exportations et une augmentation de 157 % des importations. En raison de la faible hausse des importations canadiennes, plus particulièrement en provenance des États-Unis, et de la place de choix que les États-Unis occupent auprès des exportateurs canadiens, le Canada enregistre le plus gros surplus commercial des trois pays.

2. Développement de l'interdépendance

Étant donné que les économies des pays membres de l'ALENA sont de plus en plus axées sur le commerce et que les échanges commerciaux progressent de façon exceptionnelle entre les trois nations, les économies du Canada, des États-Unis et du Mexique sont devenues de plus en plus interdépendantes au fil des ans. Compte tenu de la vigueur de l'économie américaine, sur le plan pratique, cela signifie que la croissance économique du Canada et du Mexique est de plus en plus tributaire du rendement des États-Unis.

L'écart entre le rythme de croissance du PIB du Canada et celui des États-Unis rétrécit au fil des ans...



Source : Calculs de la Direction de la recherche parlementaire, à partir des données du FMI

Cette constatation s'applique davantage au Canada qu'au Mexique. Le Canada possède en effet l'économie la plus ouverte en Amérique du Nord et l'une des économies industrielles de la planète les plus axées sur le commerce. Or, les États-Unis étant depuis longtemps la principale destination de ses exportations, la croissance économique canadienne a, depuis des décennies, suivi de près celle de l'économie américaine. Cette situation est particulièrement frappante depuis les années 1990 : les deux pays ont vécu une récession au début des années 1990, ont connu une forte poussée à compter de 1997 et ont subi une forte baisse du taux de croissance annuelle en 2001. Un retour en arrière permet de constater que la variation entre le rendement des économies canadienne et américaine s'est amenuisée considérablement au fil des ans. Dans les années 1970, la différence de la croissance annuelle du PIB réel se situait à 1,8 %. Dans la décennie 1980, elle est passée à 1,1 %, puis à 1,0 % dans les années 1990. Depuis deux ans, elle n'est plus que de 0,3 %[41].

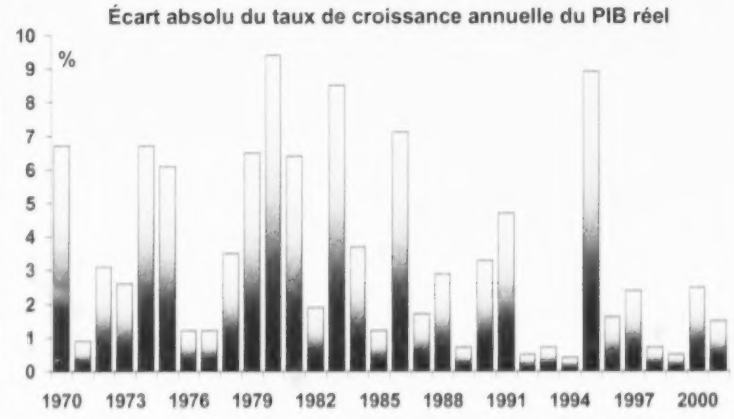
Au Mexique, l'économie n'est pas aussi dépendante du commerce qu'au Canada, mais, comme le montre le graphique ci-dessous, la situation se transforme radicalement. À mesure que l'économie mexicaine se tourne vers le commerce international, l'influence des États-Unis — son principal partenaire commercial — s'accroît. Dans les années 1970 et 1980, la croissance du PIB mexicain a été très différente de celle des États-Unis, en partie à cause de la volatilité des schémas de croissance qui caractérisait le Mexique à l'époque. L'écart moyen entre les taux de croissance américain et mexicain dans les années 1970 se situait à 3,9 %; dans les années 1980, il était supérieur, atteignant 4,4 %. Cependant, dans les années 1990, à mesure que le commerce s'intensifiait, l'économie

---

[11] Cette information renvoie à l'écart absolu du taux de croissance annuelle du PIB réel entre les deux pays.

mexicaine a commencé à s'aligner sur celle des États-Unis. En effet, l'écart moyen s'élevait à 2,4 % seulement et aurait été sensiblement inférieur sans la crise du peso mexicain en 1995.

...tout comme celui entre les États-Unis et le Mexique



Source : Calculs de la Direction de la recherche parlementaire, à partir des données du FMI

3. Les échanges commerciaux et les investissements en Amérique du Nord

L'expansion spectaculaire du commerce et des investissements en Amérique du Nord, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, est évidente dans les relations bilatérales des pays signataires de l'accord. Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis sont de loin les plus importantes et les mieux développées, mais le commerce et les investissements entre les États-Unis et le Mexique, et entre le Canada et le Mexique, connaissent également un progrès considérable.

L'examen attentif des trois ensembles de relations commerciales bilatérales révèle combien les économies nord-américaines sont interdépendantes. Sauf quelques exceptions, les trois pays exportent des marchandises similaires dans le marché nord-américain. Cette constatation donne à penser que le Canada, les États-Unis et le Mexique non seulement appuient des industries très interdépendantes, mais aussi qu'ils favorisent une spécialisation croissante des produits et des procédés.

a) Le Canada et les États-Unis

Le commerce entre le Canada et les États-Unis est le plus considérable de toute l'Amérique du Nord. Les échanges bilatéraux ont totalisé 569 milliards de dollars en 2001, une augmentation de 185 % par rapport à 1990, et équivalaient à 60 % de tous les

échanges infrarégionaux en 2001. Les exportations vers le nord (des États-Unis vers le Canada) ont atteint 218 milliards de dollars, tandis que les exportations vers le sud (du Canada vers les États-Unis) se sont chiffrées à 351 milliards de dollars. Le Canada a enregistré un surplus commercial de 132 milliards de dollars avec les États-Unis en 2001.

Le Canada est le principal partenaire commercial des États-Unis, et vice-versa. Cependant, quoique les États-Unis reçoivent la majeure partie des exportations canadiennes, le Canada occupe seulement une place légèrement plus importante pour les exportateurs américains que leurs autres principaux partenaires commerciaux. Chaque année, 87 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis; seulement 22 % des exportations américaines vont au Canada.

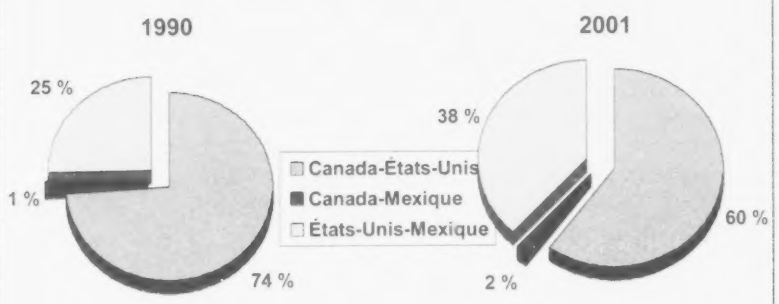
Contrairement à ce qui caractérise ses exportations, le Canada dépend moins des États-Unis comme source d'importations. Les importations au Canada en provenance des États-Unis connaissent un déclin, même si le commerce sud-nord a bondi de 150 % depuis 1990. La croissance rapide des importations d'autres pays — la Chine et le Mexique en particulier — ont contribué à la baisse de la proportion des importations canadiennes qui proviennent des États-Unis. En 1998, 68 % des importations canadiennes (un record) arrivaient des États-Unis. Trois ans plus tard, ce pourcentage était tombé à 64 %, son plus bas niveau depuis 1990.

De la même façon, le Canada est plus important comme destination des exportations que comme source d'importations pour les États-Unis. Le commerce vers le sud a progressé de 215 % depuis 1990, mais la proportion des importations américaines provenant du Canada a diminué légèrement, atteignant 19 % en 2001. Comme au Canada, l'augmentation substantielle des importations américaines en provenance du Mexique et de la Chine, surtout à la fin des années 1990, est en grande partie responsable de cette situation.

Donc, malgré la multiplication des échanges commerciaux bilatéraux entre le Canada et les États-Unis, les relations commerciales entre les deux pays s'essoufflent dans le contexte nord-américain. La croissance du commerce canado-américain depuis 1990 n'atteint pas la moitié de la croissance respective des échanges commerciaux entre les États-Unis et le Mexique et entre le Canada et le Mexique. Par conséquent, même si les échanges commerciaux bilatéraux entre le Canada et les États-Unis représentaient encore 60 % du commerce nord-américain en 2001, ce chiffre est très inférieur à celui de 1990, lorsque les échanges canado-américains représentaient près de 75 % du commerce infrarégional.

Canada-États-Unis : les échanges commerciaux les plus importants en Amérique du Nord, mais en perte de vitesse

Commerce bilatéral de marchandises, en % du total du commerce de la zone nord-américaine



Source : Calculs de la Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada.

Le commerce selon le produit

Les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis visent une multitude de produits : matières premières, dérivés des matières premières, biens manufacturés ou produits de la fabrication lourde et de la technologie. Cependant, peu importe le lieu d'origine des exportations, la majorité d'entre elles se regroupent dans quelques catégories clés.

Dans le cas du commerce vers les États-Unis, quatre catégories de marchandises se partagent 66 % des exportations. Les véhicules motorisés et leurs pièces constituent la principale exportation canadienne (23 % du total en 2001). Le pétrole brut, le pétrole, le gaz naturel, le charbon et les autres combustibles fossiles se trouvent au second rang. Ces produits miniers non renouvelables composent environ 16 % des exportations du Canada.

Principales exportations du Canada aux États-Unis

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Véhicules motorisés et pièces	31 218	28.0	80 120	22.8
Combustibles fossiles et autres	12 828	11.5	54 855	15.6
Matériel et outillage	9 503	8.5	29 075	8.3
Mat. et outil. électr. et électron.	5 705	5.1	18 966	5.4
Bois et produits forestiers	4 370	3.9	16 340	4.7
Produits du papier	7 619	6.8	15 952	4.5
Plastiques et articles de plastique	1 865	1.7	10 968	3.1
Aérospatial	2 114	1.9	9 705	2.8
Meubles, bâtiments préfabriqués	1 548	1.4	7 951	2.3
Aluminium et produits	2 485	2.2	7 196	2.1
Total partiel	**79 256**	**71,0**	**251 127**	**71,6**
Autres	32 301	29.0	99 607	28.4
Total	**111 557**	**100**	**350 734**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada
Nota : Montants en dollars canadiens

Les exportations canadiennes de matériel et d'outillage, y compris les appareils électriques et électroniques, sont aussi considérables, représentant un peu moins de 14 % des exportations totales vers les États-Unis. Finalement, les produits forestiers comme la pâte de papier, le papier, le bois d'œuvre et les articles de bois constituent un peu plus de 10 % des exportations vers nos voisins du Sud.

Principales exportations des États-Unis au Canada

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Matériel et outillage	18 782	19.4	49 854	19.7
Véhicules motorisés et pièces	20 917	21.6	46 760	18.4
Mat. et outil. électr. et électron.	11 338	11.7	30 989	12.2
Plastiques et articles de plastique	3 046	3.1	10 589	4.2
Instruments scientifiques et techniques	3 180	3.3	9 398	3.7
Produits du papier	1 590	1.6	5 901	2.3
Combustibles fossiles et autres	2 533	2.6	5 842	2.3
Articles de fer et d'acier	1 822	1.9	5 669	2.2
Caoutchouc et articles de caoutchouc	1 367	1.4	4 270	1.7
Meubles, accessoires, bâtiments préfabriqués	1 098	1.1	4 213	1.7
Total partiel	**65 671**	**67,8**	**173 485**	**68,4**
Autres	31 134	32.2	80 026	31.6
Total	**96 805**	**100**	**253 511**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada
Nota : Montants en dollars canadiens

Deux catégories de produits représentent un peu plus de la moitié de toutes les exportations américaines au Canada. Au premier rang : le matériel et l'outillage, y compris les appareils électriques et électroniques, qui comptent pour un peu moins du tiers des exportations vers le Canada en 2001. Au deuxième rang : les véhicules motorisés et leurs pièces, représentant 18 % des marchandises américaines expédiées au Canada en 2001. Les autres exportations sont réparties entre une gamme de produits, dont les produits chimiques, les articles de caoutchouc, le plastique et les métaux.

Le commerce selon la province

Lorsqu'on examine de plus près les acteurs de la scène commerciale au Canada, on constate que l'Ontario mène le peloton des exportateurs provinciaux aux États-Unis. En 2001, l'Ontario a vendu 188 milliards de dollars de marchandises à des acheteurs aux États-Unis, ce qui représente environ 54 % du total des exportations canadiennes vers ce pays. Le commerce entre l'Ontario et les États-Unis est alimenté par l'intégration économique accrue de la province et des États voisins. Le tiers des exportations ontariennes internationales sont destinées au Michigan, en raison du secteur hautement intégré de l'automobile. Les véhicules motorisés et leurs pièces représentaient près de 40 % des exportations de l'Ontario aux États-Unis en 2001.

Le Québec et l'Alberta sont, dans l'ordre, au deuxième et troisième rangs des exportateurs canadiens aux États-Unis. Les exportations des deux provinces sont évaluées respectivement à 60 et à 51 milliards de dollars. Le Québec, dont les exportations d'équipement aérospatial et de produits forestiers occupent le premier rang, échange surtout avec New York et les États du Nord-Est et produit 17 % des exportations canadiennes destinées aux États-Unis. Quant à l'Alberta, ce sont ses fortes ventes de pétrole et de gaz qui expliquent sa part de 15 %. Cependant, contrairement à la plupart des autres provinces, l'Alberta ne concentre pas ses ventes américaines dans les États voisins. En fait, beaucoup des États destinataires de ses produits — Washington, Michigan, Illinois, Minnesota et Ohio — sont situés le long des grands pipelines nord-américains.

Même si l'Ontario possède l'économie la plus synchronisée avec celle des États-Unis et s'il domine le commerce canadien avec ce pays, il ne fait pas figure de chef de file en matière de croissance des exportations vers les États-Unis. L'Ontario a maintenu en moyenne une croissance annuelle de ses exportations vers notre voisin du Sud de 10,5 % de 1990 à 2001, mais ce sont l'Alberta et les Maritimes qui ont connu la plus forte croissance. Les exportations de l'Île-du-Prince-Édouard vers les États-Unis ont grimpé de 17,4 % par année depuis 1990.

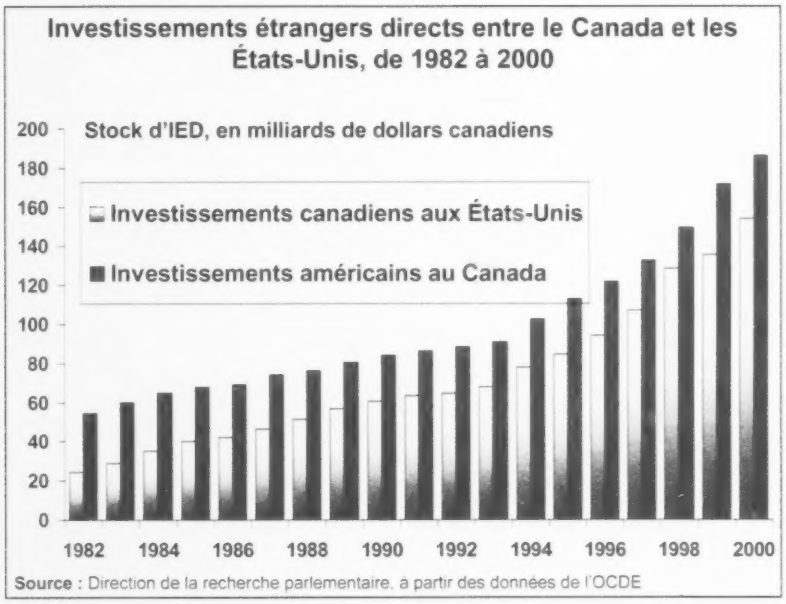
Cependant, les exportations internationales de l'Ontario sont plus tributaires des marchés américains que celles des autres provinces canadiennes. En 2001, plus de 93 % des exportations internationales de l'Ontario ont été vendues aux États-Unis, ce qui est, de loin, la plus grande proportion de tout le pays. Le Nouveau-Brunswick, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard occupent le deuxième rang : chacune de ces provinces a expédié en 2001 environ 89 % de ses exportations internationales vers les États-Unis. À l'opposé, la Saskatchewan et Terre-Neuve–Labrador — les deux provinces situées le plus à l'écart des grands marchés américains — exportent peu aux États-Unis : 59 % et 66 % respectivement.

Les investissements

En plus de la multiplication des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis depuis la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en 1989, l'investissement étranger direct (IED) entre les deux pays a progressé. C'est particulièrement vrai dans les mois qui ont suivi immédiatement la récession du début des années 1990. Les investissements canadiens aux États-Unis sont passés de 60 milliards de dollars en 1990 à 154 milliards de dollars en 2000 (valeur à la fin de l'exercice), une augmentation de 157 %. Les investissements américains au Canada étaient légèrement supérieurs en 2000, se situant à 186 milliards de dollars, mais ils n'ont pas progressé aussi vite que les investissements canadiens aux États-Unis. L'IED américain au Canada en 2000 était de 121 % supérieur à son niveau de 10 ans auparavant.

Les États-Unis sont une destination privilégiée pour l'IED canadien, mais l'inverse est moins vrai. En 2000, les États-Unis ont bénéficié de plus de la moitié de l'IED canadien dans le monde entier. Par opposition, le Canada n'a reçu que 10 % de l'IED américain la

même année. Dans les deux cas, cependant, la croissance de ces investissements au cours de la décennie 1990 n'a pas maintenu le rythme de l'augmentation de l'IED des deux pays ailleurs dans le monde. Par conséquent, le Canada n'est plus aussi attrayant aux yeux des investisseurs américains; et la situation inverse est également vraie. En 2000, la proportion de l'IED canadien aux États-Unis, comparativement au total des investissements à l'étranger, a chuté (elle se situait à 61 % en 1990), tandis que les investissements américains au Canada en 1990 représentaient 16 % du total de l'IED américain, la même année.



Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données de l'OCDE

b) Le Canada et le Mexique

Des trois relations bilatérales en Amérique du Nord, celle entre le Canada et le Mexique est de loin la plus petite. Le Canada et le Mexique ont échangé 14,8 milliards de dollars de marchandises en 2001, ce qui représente seulement 1,6 % du commerce réalisé dans le cadre de l'ALENA.

S'il est vrai que la valeur des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique n'est pas énorme, elle n'a cessé de croître depuis quelques années. Or, les échanges commerciaux bilatéraux entre le Canada et le Mexique connaissent la plus forte croissance de toute la zone de l'ALENA : 517 % depuis 1990, grâce à une poussée des exportations mexicaines au Canada. Les ventes de marchandises mexicaines au Canada ont septuplé depuis 11 ans, atteignant 12,1 milliards de dollars en 2001.

Les exportations canadiennes à destination du Mexique ont aussi augmenté de façon appréciable, mais pas au même rythme que les exportations mexicaines. De 656 millions de dollars en 1990, les exportations canadiennes sont passées à 2,7 milliards de dollars en 2001. Bien que cette augmentation de 313 % paraisse considérable, la balance commerciale penche résolument en faveur du Mexique.

La croissance spectaculaire des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique, et ce, dans les deux sens, signifie que l'un et l'autre deviennent petit à petit des partenaires commerciaux privilégiés. Bien que seulement 0,7 % des exportations canadiennes en 2001 aient abouti au Mexique, cette proportion est néanmoins supérieure au taux de 0,4 % de 1990. En vérité, le Mexique est la seule grande destination des exportations canadiennes, à l'exception des États-Unis, qui ait vu sa part du marché grandir depuis 1990. Le Mexique se trouve désormais au sixième rang des pays destinataires des exportations du Canada. Par ailleurs, le Mexique voit sa part des importations canadiennes s'accroître également : en 2001, environ 3,5 % des importations canadiennes provenaient du Mexique — contre 1,3 % en 1990 — ce qui situe ce pays au quatrième rang des sources d'importations du Canada.

Le commerce avec le Canada revêt également une grande importance pour le Mexique. En effet, les données sur le commerce de ce pays semblent indiquer que le Canada est sa deuxième destination commerciale (2,0 % de ses exportations à l'échelle mondiale en 2000). Par ailleurs, cette même année, 2,3 % des importations du Mexique provenaient du Canada. Cela signifie que notre pays occupe le quatrième rang des pays qui exportent au Mexique.

Mentionnons qu'il existe des facteurs qui nuisent à l'examen des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique. La plupart des marchandises transitant par les États-Unis, il est difficile d'en déterminer avec exactitude l'origine et la destination. Il est

probable que les exportations canadiennes au Mexique sont de beaucoup sous-évaluées[42]. Des projets de rapprochement des données sont en cours entre les deux pays.

Le commerce selon le produit

Les exportations canadiennes au Mexique se répartissent entre quelques grandes catégories, mais, contrairement aux exportations canadiennes aux États-Unis, les marchandises expédiées au Mexique représentent un mélange de biens manufacturés et de produits agricoles. La principale catégorie, les véhicules motorisés et leurs pièces, représentait un peu plus de 20 % du total des exportations en 2001 et était suivie de près par la catégorie du matériel et de l'outillage, y compris les appareils électriques et électroniques.

Principales exportations du Canada au Mexique

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Véhicules motorisés et pièces	94	14.4	568	20.9
Matériel et outillage	74	11.2	406	15.0
Viande et abats comestibles	15	2.3	272	10.0
Céréales	9	1.4	256	9.5
Oléagineux, fourrage, plantes médicinales, etc.	1	0.1	253	9.3
Mat. et outil. électr. et électron.	63	9.6	109	4.0
Produits comestibles d'origine animale (produits laitiers, œufs, etc.)	73	11.1	88	3.2
Aérospatial	42	6.4	67	2.5
Transport par train	0	0.0	65	2.4
Produits du papier	37	5.6	62	2.3
Total partiel	**407**	**62.1**	**2 146**	**79.2**
Autres	249	37.9	564	20.8
Total	**656**	**100**	**2 711**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada.
Nota : Montants en dollars canadiens.

Principales exportations du Mexique au Canada

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Véhicules motorisés et pièces	414	23.6	3 644	30.1
Mat. et outil. électr. et électron.	322	18.4	3 168	26.1
Matériel et outillage	557	31.8	2 142	17.7
Meubles, bâtiments préfabriqués	10	0.6	538	4.4
Combustibles fossiles et autres	57	3.2	431	3.6
Instruments scientifiques et techniques	10	0.6	249	2.1
Textiles et vêtements	8	0.5	180	1.5
Légumes, racines/tubercules	17	1.0	157	1.3
Fruits et noix	79	4.5	150	1.2
Boissons, liqueurs et vinaigre	47	2.7	121	1.0
Total partiel	**1 519**	**86.9**	**10 780**	**88.9**
Autres	229	13.1	1 340	11.1
Total	**1 749**	**100**	**12 120**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada.
Nota : Montants en dollars canadiens.

Néanmoins, c'est le secteur des exportations agricoles canadiennes qui a connu le plus gros essor. Les exportations de céréales, d'oléagineux et d'autres produits connexes sont passées de 10 millions de dollars en 1990 à plus de 500 millions de dollars en 2001 et représentent aujourd'hui 19 % du total des exportations au Mexique. En outre, les produits d'origine animale, comme la viande, les produits laitiers et les œufs, ont également connu une hausse et constituent maintenant plus de 13 % des exportations canadiennes au Mexique.

Les produits agricoles sont devenus des exportations usuelles vers le Mexique, mais d'autres produits canadiens ont aussi connu une percée rapide. Des 25 principales

---

[42] Cela est manifeste lorsqu'on examine les données mexicaines sur le commerce. Comme l'indique le Fonds monétaire international (FMI) dans son *Direction of Trade Statistics Yearbook*, les données canadiennes indiquent que le Canada a exporté pour 1,4 milliard de dollars américains au Mexique en 2000, tandis que les données mexicaines sur les importations révèlent que le pays a acheté pour 4,0 milliards de dollars américains en marchandises du Canada. L'écart est encore plus considérable dans le cas des exportations mexicaines au Canada. Le Canada indique avoir reçu pour 7,8 milliards de dollars américains de marchandises mexicaines en 2000, mais les données mexicaines ne rapportent que des exportations de 3,4 milliards de dollars vers le Canada. Cela a pour résultat que chaque pays déclare un déficit commercial par rapport à l'autre.

catégories d'exportations du Canada, seulement 7 n'ont pas au moins doublé de 1990 à 2001 et seulement 2 ont subi une baisse.

Les exportations mexicaines au Canada se concentrent dans la catégorie des véhicules motorisés, du matériel et de l'outillage. En particulier, le Mexique est un manufacturier important d'appareils électroniques : ses exportations dans ce domaine ont presque décuplé depuis 1990. Regroupées, la catégorie des véhicules motorisés et de leurs pièces et celle du matériel et de l'outillage électriques et électroniques représentent près de la moitié des exportations mexicaines au Canada. Lorsqu'on ajoute le reste du matériel et de l'outillage, ces deux catégories atteignent tout près de 75 % de toutes les exportations.

Bien que les exportations du Mexique au Canada soient dominées par quelques secteurs clés, ce ne sont pas les seuls à avoir connu une forte hausse. La position de presque toutes les principales catégories de produits, de l'habillement aux instruments scientifiques, s'est améliorée de manière considérable dans les marchés canadiens.

Le commerce selon la province

Tout comme dans le cas des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, l'Ontario domine les exportations canadiennes au Mexique. Sous l'impulsion des ventes de véhicules motorisés et de leurs pièces, l'Ontario a expédié au Mexique des marchandises évaluées à près de 1,4 milliard de dollars en 2001, ce qui représente exactement la moitié des exportations canadiennes vers ce pays. Les provinces des Prairies ont exporté la majeure partie du reste : près de 35 % du total national. L'Alberta a exporté pour 489 millions de dollars au Mexique en 2001, tandis que la Saskatchewan et le Manitoba ont contribué respectivement pour 273 millions de dollars et 176 millions de dollars. Les céréales, les oléagineux et les produits d'origine animale constituent l'essentiel des exportations de ces provinces. Le Québec est la seule autre province qui a vendu pour plus de 100 millions de dollars de marchandises au Mexique en 2001.

Les exportateurs de la Saskatchewan et du Manitoba sont les plus tributaires du marché mexicain. Le Mexique est la destination finale de 2,3 % des exportations de la Saskatchewan, mais de seulement 1,9 % de celles du Manitoba. Le Mexique reçoit moins de 1 % des exportations internationales des autres provinces.

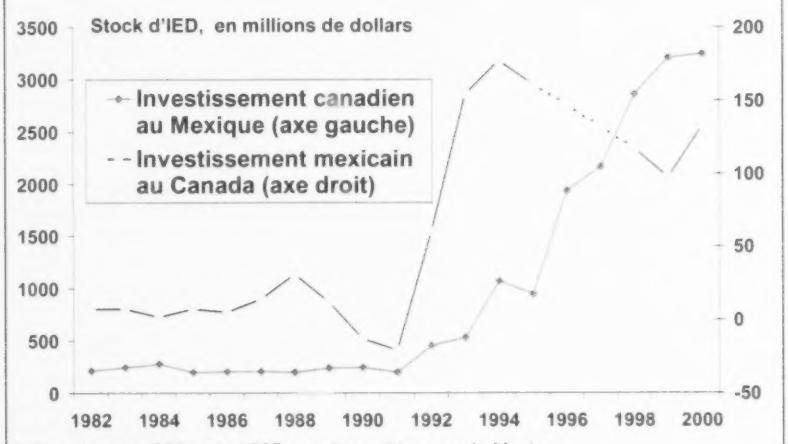
Cette situation pourrait changer dans un avenir rapproché, étant donné que plusieurs provinces ont enregistré une augmentation de leurs exportations vers le Mexique. Cinq provinces ont fait un bond incroyable; les autres n'ont pas été aussi avantagées. La Saskatchewan, le Manitoba, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et Labrador sont en tête de cette remontée. Chacune de ces provinces a vu ses exportations croître en moyenne d'au moins 20 % par année depuis 1990. Parmi les autres, l'Ontario a maintenu une croissance robuste de 12 % par année depuis 1990. Cependant, les exportations des quatre provinces restantes ont augmenté de moins de 10 % par année.

Les investissements

De façon générale, les pays en développement donnent la priorité à l'obtention d'une aide pour développer leur économie nationale plutôt qu'à l'investissement à l'étranger. Cela se voit dans les relations d'investissement entre le Canada et le Mexique : l'IED circule du nord au sud.

Les investissements entre les deux pays ont été fortement touchés par la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Le stock d'IED canadien au Mexique est demeuré stable tout au long des années 1980, mais la décennie suivante a été témoin d'une explosion des investissements canadiens en sol mexicain : l'IED est passé de 245 millions de dollars en 1990 à 3,5 milliards de dollars 10 ans plus tard.

Investissements étrangers directs entre le Canada et le Mexique, de 1982 à 2000[1]



[1] Données de 1996 et de 1997 non disponibles pour le Mexique

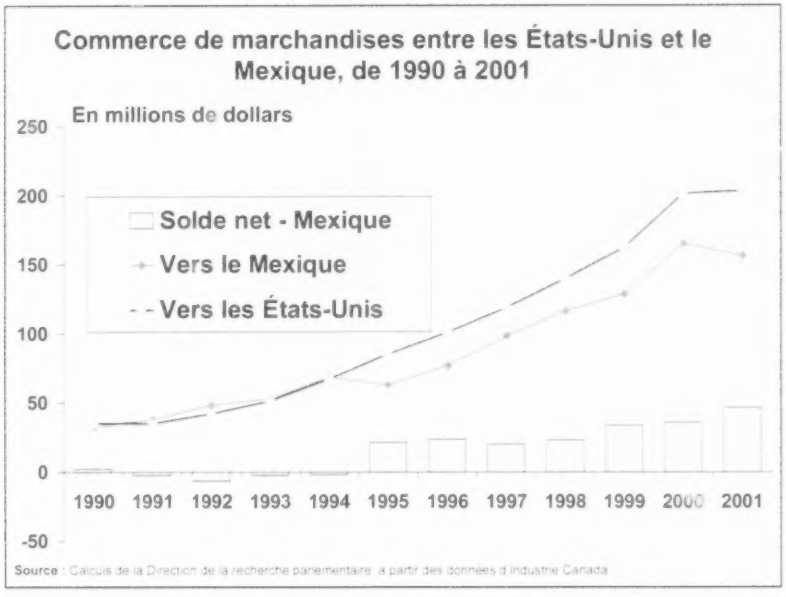
Source : Calculs de la Direction de la recherche parlementaire, à partir des données de l'OCDE

En fait, le Mexique est devenu un lieu d'investissement privilégié pour le Canada au cours des années 1990, mais il demeure néanmoins un destinataire modeste par rapport à d'autres pays, comme les États-Unis. En 1990, seulement 0,2 % du stock d'IED canadien visait le Mexique. Dix ans plus tard, cette proportion est passée à 1,1 %.

c) Les États-Unis et le Mexique

Les échanges commerciaux entre les États-Unis et le Mexique occupent le deuxième rang dans la région de l'ALENA. Les États-Unis et le Mexique ont échangé des marchandises évaluées à 361 milliards de dollars en 2001, soit 38 % de tout le commerce intérieur nord-américain.

Les échanges commerciaux entre les deux pays se sont accrus de 428 % depuis 1990. Bien que cette augmentation soit inférieure à celle des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique, elle excède néanmoins, et de beaucoup, l'augmentation des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis de 1990 à 2001. Les exportations mexicaines vers les États-Unis sont particulièrement fortes, ayant progressé de 478 % depuis 1990 pour atteindre 204 milliards de dollars en 2001. Comme dans les relations canado-américaines, c'est le plus petit des deux pays qui exporte le plus. Le Mexique enregistre un surplus commercial de quelque 46 milliards de dollars avec les États-Unis.



Les relations commerciales du Mexique avec les États-Unis sont similaires à celles du Canada. Les États-Unis sont, de loin, la principale destination des exportations du Mexique, puisqu'ils reçoivent près de 89 % de toutes les exportations de ce dernier. De plus, le Mexique importe davantage des États-Unis que de tout autre pays. Environ 73 % des importations mexicaines proviennent des États-Unis. Contrairement au Canada cependant, la dépendance du Mexique à l'égard des États-Unis a diminué au cours des dernières années, malgré l'intensification des échanges entre les deux pays.

Le Mexique est la seconde destination des exportations des États-Unis, mais il ne reçoit tout de même que 14 % du total des exportations américaines. Toutefois, le Mexique prend rapidement de l'importance pour les exportateurs américains : les exportations américaines au Mexique ont augmenté de 375 % depuis 1990, cet accroissement étant le plus considérable parmi les grands partenaires commerciaux des États-Unis, à l'exception de la Chine. Bien que la part canadienne dans le commerce extérieur des États-Unis soit demeurée relativement stable depuis 1990 (elle fluctue entre

21% et 24 %), sa part du commerce mexicain, exprimée en pourcentage de la totalité des échanges commerciaux américains, a doublé (elle était de 7 % en 1990).

Au chapitre des importations, le Mexique progresse également sur les marchés américains. En 1990, 6,1 % des importations américaines provenaient du Mexique, mais, compte tenu de la forte croissance du commerce sud-nord au cours des années subséquentes, en 2001, le Mexique était à l'origine de près de 12 % des importations américaines. Le Mexique occupe désormais le second rang des pays dont les États-Unis importent.

Le commerce selon le produit

Le commerce entre les États-Unis et le Mexique se divise entre quelques grandes catégories de produits. Le matériel et l'outillage (surtout les appareils électroniques) et les véhicules motorisés et leurs pièces sont les principales catégories d'exportations mexicaines aux États-Unis : elles représentent près de 60 % du total des exportations mexicaines en 2001.

Principales exportations du Mexique aux États-Unis

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Mat. et outil. électr. et électron.	9 037	25.7	51 730	25.4
Véhicules motorisés et pièces	4 266	12.1	40 688	20.0
Matériel et outillage	2 786	7.9	28 206	13.9
Combustibles fossiles et autres	6 170	17.5	15 814	7.8
Instruments scientifiques et techniques	780	2.2	7 272	3.6
Textiles et vêtements	647	1.8	7 233	3.6
Meubles, bâtiments préfabriqués	767	2.2	6 061	3.0
Vêtements tricotés ou crochetés	102	0.3	5 196	2.6
Légumes, racines/tubercules	1 076	3.1	2 772	1.4
Articles de fer et d'acier	353	1.0	2 392	1.2
Total partiel	**25 985**	**73.8**	**167 364**	**82.2**
Autres	9 220	26.2	36 147	17.8
Total	**35 205**	**100**	**203 511**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada.
Nota : Montants en dollars canadiens.

Bien que le commerce vers les États-Unis soit composé principalement de matériel, et d'outillage, de véhicules motorisés et de leurs pièces, le Mexique exporte aussi une gamme de produits vers son voisin du Nord; la plupart d'entre eux ont fait un bond au cours des dernières années. Depuis 1990, presque toutes les principales catégories d'exportations vers les États-Unis ont au moins triplé. Les vêtements et les textiles, de même que les instruments scientifiques et techniques, ont progressé de façon très remarquable.

Principales exportations des États-Unis au Mexique

	1990		2001	
	Millions de $	% du total	Millions de $	% du total
Mat. et outil. électr. et électron.	6 549	19.8	38 485	24.5
Matériel et outillage	4 762	14.4	22 622	14.4
Véhicules motorisés et pièces	3 958	12.0	17 108	10.9
Plastiques et articles de plastique	1 499	4.5	10 258	6.5
Combustibles fossiles et autres	965	2.9	5 103	3.2
Instruments scientifiques et techniques	1 188	3.6	4 968	3.2
Produits du papier	769	2.3	3 599	2.3
Articles de fer et d'acier	524	1.6	3 022	1.9
Produits chimiques d'origine organique	733	2.2	2 882	1.8
Céréales	1 032	3.1	2 361	1.5
Total partiel	**21 979**	**66.4**	**110 407**	**70.2**
Autres	11 129	33.6	46 769	29.8
Total	**33 108**	**100**	**157 177**	**100**

Source : Direction de la recherche parlementaire, à partir des données d'Industrie Canada.
Nota : Montants en dollars canadiens.

Le commerce nord-sud — c'est-à-dire des États-Unis au Mexique — repose également sur la vente de matériel, d'outillage et de véhicules motorisés, preuve de l'intégration des industries et de la spécialisation des produits. Les exportations de matériel et d'outillage vers le Mexique constituent 39 % du total des exportations américaines. La vente de matériel et d'outillage électroniques et électriques constitue un quart de ce chiffre. Quant aux véhicules motorisés et à leurs pièces, ils représentent environ 11 % du total des exportations américaines au Mexique.

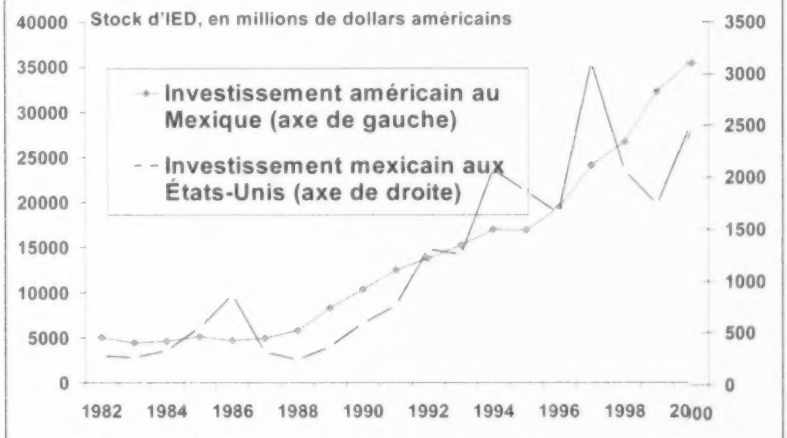
La majorité des catégories d'exportations ont connu la même croissance. Toutes les principales exportations américaines au Mexique ont marqué des points depuis 1990. En fait, seulement deux des 25 principales catégories de produits n'ont pas triplé au cours des 11 dernières années.

Les investissements

Les investissements entre le Mexique et les États-Unis sont dominés par les flux nord-sud. Les investissements américains au Mexique ont augmenté considérablement depuis la fin des années 1980, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994. En 2000, ils ont atteint 35,4 milliards de dollars américains, une hausse de 243 % par rapport à 1990. Les investissements mexicains aux États-Unis, quant à eux, sont modestes, mais ont progressé de façon considérable depuis les années 1990, s'élevant à 2,5 milliards de dollars américains en 2000.

Les États-Unis sont la principale source d'IED au Mexique. En 2000, environ 55 % des investissements étrangers au Mexique provenaient des États-Unis, ce qui représente une légère baisse par rapport aux 59 % de 1990. Pour les États-Unis, le Mexique représente environ 4 % du stock d'IED.

Investissements étrangers directs entre les États-Unis et le Mexique, de 1982 à 2000



Source : Calculs de la Direction de la recherche parlementaire, à partir des données de l'OCDE

4. L'intégration économique de l'Amérique du Nord et le rajustement du Canada : Effets sur l'industrie et sur la situation macroéconomique

L'ALE et l'ALENA ont atteint leurs objectifs : augmenter le commerce et l'investissement en Amérique du Nord et réduire les obstacles qui s'y opposent. Le libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique a accéléré la tendance déjà ancienne au resserrement des liens économiques dans la région. En réalité, compte tenu de la taille relative des trois pays, ce processus d'intégration a fait en sorte que les

exportations à destination des États-Unis sont devenues la pierre angulaire de la production économique nationale, tant du Canada que du Mexique.

De fait, sans égards aux conséquences de l'ALENA, aux yeux du Canada, l'intégration économique de l'Amérique du Nord équivaut au développement de ses relations avec les États-Unis. Le commerce et l'investissement entre le Canada et le Mexique ont beaucoup augmenté au cours de la période post-ALENA, mais ils demeurent plus ou moins insignifiants face aux échanges Canada-États-Unis. Comme nous l'avons dit, le commerce bilatéral des marchandises entre le Canada et les États-Unis a atteint 569 milliards de dollars en 2001, tandis que le Canada et le Mexique échangeaient pour moins de 15 milliards de dollars au cours de cette même année. Les États-Unis représentent 76 % du commerce bilatéral mondial du Canada, et le Mexique seulement 2 %.

a) L'intégration dans le domaine industriel

De plus en plus, les industries canadiennes fonctionnent comme si l'Amérique du Nord, et les États-Unis en particulier, faisaient partie de leur marché national. Dans presque tous les secteurs, l'augmentation des exportations à destination des États-Unis a surpassé l'augmentation générale des livraisons manufacturières, au cours des années 1990. Cela donne à penser non seulement qu'une proportion croissante de la production intérieure canadienne est axée sur le marché américain, mais aussi que le marché nord-américain est de plus en plus essentiel à la réussite des entreprises canadiennes.

Avec l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, la plupart des industries d'Amérique du Nord, en particulier celles de la fabrication non fondée sur les ressources naturelles, ont accès aux mêmes fournisseurs de matières premières et de biens intermédiaires, tout en se faisant concurrence pour obtenir des parts de marché auprès de clients et de sources d'investissements communs. Les entreprises qui mènent des activités à la fois au Canada et aux États-Unis, ou encore au Mexique, pratiquent des échanges entre sociétés mères et filiales. Dans le cas des industries fortement intégrées, comme celle de l'automobile, les marchandises peuvent traverser la frontière canado-américaine plusieurs fois avant que le produit final ne soit terminé.

La nature des échanges au sein de l'Amérique du Nord, dans de nombreuses industries, évolue donc en raison de la libéralisation du commerce et de l'intégration économique. L'accroissement de la concurrence et du commerce intra-entreprise en Amérique du Nord entraîne souvent une spécialisation industrielle plus poussée, car les sociétés ou les usines adaptent leur production de manière à exploiter leurs avantages comparatifs et à servir des créneaux spécifiques ou des marchés régionaux. Cela se traduit souvent par une focalisation des industries soit sur certains types de produits, soit sur telle ou telle étape de la production.

La spécialisation et l'intégration de plus en plus fortes se reflètent dans la valeur des échanges intrasectoriels entre le Canada et les États-Unis. L'expression « commerce intrasectoriel » désigne les flux commerciaux bidirectionnels à l'intérieur de certaines industries. Si un pays domine le commerce dans tel domaine, les niveaux du commerce

intrasectoriel y seront faibles. Au Canada, c'est le cas d'un certain nombre d'industries fondées sur les ressources naturelles et intégrées verticalement, dans lesquelles le Canada affiche un solde net substantiel des exportations. Les produits forestiers et les carburants fossiles en sont des exemples.

Toutefois, lorsque les échanges entre deux pays dans un secteur donné sont relativement équilibrés, cela peut traduire une certaine spécialisation des marchés au sein de cette industrie, ou une concurrence face à un marché précis. Dans ces cas, le commerce intrasectoriel sera plus important. Au Canada, cela est vrai de toute une série d'industries, y compris les produits minéraux, la sidérurgie et les produits de l'acier, le caoutchouc, les textiles, la machinerie, le matériel de transport et les biens de haute technologie.

L'industrie du matériel de transport — le secteur de l'automobile en particulier — est l'une des plus intégrées d'Amérique du Nord. Depuis 1965, date de l'entrée en vigueur du Pacte de l'automobile, les liens se sont resserrés dans ce domaine. Les principaux constructeurs d'automobiles exploitent des usines et investissent un peu partout en Amérique du Nord. Ils pratiquent des échanges intensifs entre maisons mères et filiales et, s'appuyant sur la livraison juste à temps, comptent sur une libre circulation des produits à travers la frontière Canada-États-Unis.

Les liens économiques qui existent dans le secteur de l'automobile contribuent à la forte intégration de l'un de ses principaux fournisseurs — l'industrie de l'acier. Les producteurs d'acier du Canada et des États-Unis se font concurrence à l'échelle du continent pour l'obtention de contrats, s'appuyant sur une livraison juste à temps et sur le bon fonctionnement d'une frontière sûre et efficace sur le plan commercial. La spécialisation au niveau de la production et le commerce intra-entreprise signifient que,

comme les automobiles, les produits de l'acier peuvent passer la frontière canado-américaine plusieurs fois au cours d'un processus de fabrication.

On constate également beaucoup de chevauchements transfrontaliers aux chapitres de l'investissement et de la propriété dans l'industrie de l'acier. L'Association canadienne des producteurs d'acier estime que plus de la moitié de ses membres ont des filiales aux États-Unis ou participent à des initiatives conjointes avec des sociétés américaines. Les entreprises situées de part et d'autre de la frontière se conforment aux mêmes normes et spécifications industrielles. L'ampleur de l'intégration de cette industrie est manifeste du fait que les industries canadiennes ont été exemptées des récentes mesures antidumping et compensatoires.

À preuve de l'intégration poussée du secteur, le professeur Isaiah Litvak a indiqué au Comité, qu'à son avis, les producteurs d'acier du Canada, des États-Unis et du Mexique devraient envisager la création d'une association nord-américaine qui défendrait leurs intérêts communs. De fait, ce secteur est souvent présenté comme un modèle d'intégration économique nord-américaine. Les tenants d'un resserrement encore plus poussé des liens économiques, grâce à une union douanière par exemple, voient l'industrie de l'acier comme une bonne candidate pour une entente pilote. Nous y reviendrons plus en détails au chapitre 4.

Le processus continu de l'intégration économique nord-américaine, notamment dans le secteur manufacturier, contribue également à l'évolution rapide d'un marché continental de l'énergie. L'énergie constitue un intrant essentiel de tous les autres biens. L'accès à une source d'énergie stable et fiable est capital pour l'ensemble de l'économie du continent, d'autant plus que l'intégration industrielle ne cesse d'augmenter. Par conséquent, le commerce continental de l'électricité, du pétrole et du gaz naturel monte en flèche, soutenu par une augmentation parallèle des investissements dans l'infrastructure énergétique, y compris dans les lignes de transport, les gazoducs et les pipelines.

En avril 2001, compte tenu de l'importance stratégique de l'énergie, en particulier dans le contexte d'une conjoncture politique mondiale incertaine, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont créé le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie. Ce dernier a pour mission d'améliorer le commerce de l'énergie en Amérique du Nord et de favoriser la coopération entre les trois gouvernements dans les dossiers communs de la région à cet égard, qui vont de l'infrastructure et des technologies au développement durable et à la protection de l'environnement[43].

b) La performance économique du Canada

Avant l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) en 1989, on s'attendait généralement à ce que l'abaissement des barrières tarifaires, l'augmentation de la sécurité des investissements et l'établissement d'un

---

[43] Groupe de travail nord-américain sur l'énergie, *La situation énergétique en Amérique du Nord*, juin 2002.

système de commerce fondé sur des règles aurait pour effet, en resserrant les liens économiques entre les deux pays, d'entraîner un certain nombre de résultats positifs pour l'économie canadienne. Outre l'amélioration de l'accès au marché américain, grâce à l'ouverture du marché intérieur à la concurrence américaine, l'ALE accroîtrait, pensait-on, l'efficacité et la productivité des industries canadiennes. Cette augmentation allait à son tour entraîner une hausse de l'emploi et des revenus. Enfin, tous ces facteurs mis ensemble devaient engendrer une forte expansion économique au Canada.

En fait, au cours des années 1990, les résultats économiques ont été mitigés. Certes, le Canada a connu une forte croissance à la fin de cette décennie, mais il a affiché un piètre rendement pendant les deux premiers tiers de celle-ci. Toutefois, les facteurs qui influent sur la performance économique sont tellement nombreux qu'il est difficile d'attribuer ce déclin aux seuls effets du libre-échange et de l'intégration économique.

La récession qui a commencé à poindre pendant les années 1990 n'est pas le moindre de ces facteurs. Le Canada et les États-Unis ont tous deux mis en œuvre l'ALE au moment où leurs cycles économiques respectifs culminaient, et ils ont connu une récession peu après. Ce dernier phénomène n'était pas lié aux effets de l'accord commercial. Un certain nombre de nouvelles orientations ont également contribué à la faiblesse temporaire de l'économie canadienne entre le début et le milieu des années 1990. Citons notamment la mise en place par la Banque du Canada d'une politique de « stabilité des prix » — qui visait à ramener le taux d'inflation près de zéro. Pour cela, la banque devait maintenir une politique de taux d'intérêt élevés — à un moment où l'économie en difficulté aurait profité de taux plus bas. À court terme, il en est résulté un ralentissement de la reprise. De plus, la politique financière a également retardé la croissance, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforçaient d'éliminer leurs déficits budgétaires respectifs.

Quoi que occultés par les facteurs susmentionnés parmi d'autres, le libre-échange et l'intégration économique ont contribué au ralentissement temporaire de la croissance économique qu'a connu le Canada aux débuts des années 1990. Afin de réaliser les avantages à long terme attendus, à savoir l'expansion économique, les gains d'efficience et de productivité et la croissance des revenus, pour n'en citer que quelques-uns, l'économie canadienne a dû traverser une courte période d'ajustement à la suite de la mise en place du libre-échange. Bien des secteurs industriels soutenaient déjà une concurrence en franchise de droits avec les États-Unis, mais les sociétés appartenant aux secteurs lourdement protégés par des tarifs avant 1989, ont été forcées de s'adapter à la concurrence directe, et celles qui n'y ont pas réussi ont été éliminées du marché. La nouvelle répartition des ressources qui en a résulté dans l'économie canadienne s'est traduite dans les chiffres de l'emploi du secteur manufacturier au début des années 1990.

Aux États-Unis, par contre, l'ajustement est passé relativement inaperçu. Certes, le Canada est la première destination des exportations américaines, mais à la fin des années 1980, il ne représentait que 21 % des ventes étrangères des États-Unis. Chez notre voisin du sud, étant donné son vaste marché intérieur et la diversification plus poussée de ses exportations, l'augmentation des liens économiques avec le Canada a eu des effets à court terme considérablement plus modestes.

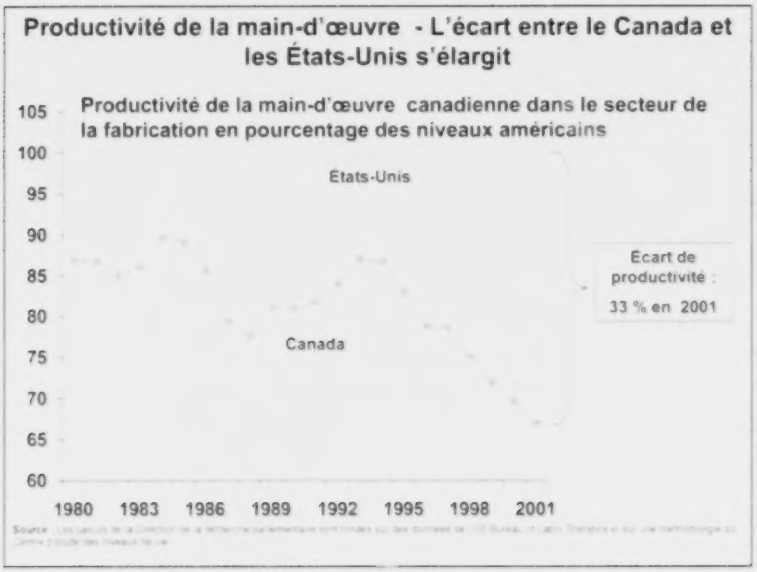
Cet ensemble de facteurs — la portée différente de la récession dans l'un et l'autre pays, le resserrement des politiques monétaires et financières au Canada et les rajustements structurels — ont fait que la croissance du PIB et de l'emploi des États-Unis ont largement dépassé l'expansion économique canadienne pendant la majeure partie des années 1990. Entre le milieu et la fin des années 1990, toutefois, les rajustements structurels avaient été faits, les modifications de la politique monétaire et financière avaient été apportées, et l'économie canadienne a commencé à prendre un essor certain.

En effet, vers la fin de la décennie, la croissance du PIB et de l'emploi a de nouveau commencé à se comparer favorablement avec celle des États-Unis. L'économie canadienne a distancé l'économie américaine pendant quatre des cinq années allant de 1997 à 2001, et elle devrait le faire de nouveau en 2002. De même, sur le marché du travail, l'écart dans les taux de création d'emplois qui s'étaient élargis entre 1989 et 1998 a commencé à se refermer.

Il est difficile, étant donné la quantité de facteurs, d'attribuer la faible performance économique qu'a connue le Canada au début des années 1990 aux retombées du libre-échange et du resserrement des liens économique avec les États-Unis. De même, les bons résultats récents ne peuvent s'expliquer uniquement par les effets de l'ALENA. Plusieurs autres données entrent en jeu, notamment les avantages que présente le dollar canadien faible, les conditions monétaires et financières améliorées et la robustesse de l'économie américaine, qui est un aimant pour les exportations canadiennes. Toutefois, les résultats récents du Canada correspondent aux avantages attendus à long terme de la libéralisation du commerce et de l'intégration économique.

S'il est vrai que, par comparaison aux États-Unis, le Canada a amélioré d'une façon générale sa perspective économique au cours des années récentes, il est un domaine où cela n'est notoirement pas le cas. En effet, la productivité de notre main-d'œuvre n'a pas suivi le rythme de celle des États-Unis depuis le début des années 1990. Chez les Américains, la productivité a grimpé par suite d'une augmentation subite des investissements des entreprises dans les outillages et les équipements nouveaux, à la fin des années 1990. Même si l'économie canadienne a affiché des gains de productivité réguliers pendant la majeure partie de la décennie, elle a néanmoins perdu du terrain par rapport aux États-Unis.

En conséquence, l'écart entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la productivité de la main-d'œuvre s'est élargi depuis le milieu des années 1990, en particulier dans le secteur manufacturier. En 1995, il était de 17 %; six ans plus tard, il avait atteint 33 %.



L'amenuisement de cet écart est essentiel à la santé à long terme de l'économie canadienne et au maintien du niveau de vie des Canadiens. En général, lorsque la productivité augmente, le coût de la main-d'œuvre diminue (par unité d'extrant), ce qui ouvre la voie à une hausse des salaires et des niveaux de production. Ainsi, les gains de productivité sont-ils indispensables au maintien et à l'amélioration du niveau de vie du Canada.

La nécessité d'améliorer les niveaux de productivité est particulièrement importante dans le contexte du resserrement des liens économiques entre le Canada et les États-Unis. Au fur et à mesure que s'intégreront les marchés économiques, les différences de taux de productivité auront de plus en plus d'influence sur les choix des entreprises et des investisseurs. Étant donné que la totalité du marché nord-américain sera accessible à partir d'un pays et de l'autre — ainsi que du Mexique — les sociétés et les investisseurs seront attirés par les régions qui offriront les avantages les plus intéressants. La productivité et l'innovation attirent l'investissement, qui à son tour favorise d'autres gains de productivité.

Au moment où l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis s'élargissait, la part d'investissement étranger direct (IED) du Canada diminuait. Même si le *montant* de l'IED entrant au Canada a augmenté considérablement au cours des années 1990, la *proportion* de celui-ci par rapport à l'ensemble de l'Amérique du Nord a diminué. Avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, certains craignaient que les investisseurs étrangers ne délaissent le Canada pour profiter de la main-d'œuvre à bon marché du Mexique. Comme

Peter Harder, sous-ministre d'Industrie Canada, l'a déclaré au Comité, ce sont la productivité et le dynamisme du marché américain qui attirent les nouveaux investissements[44].

Comme l'a souligné M. Harder, l'un des grands défis du Canada consiste à améliorer sa productivité de manière à exploiter le « cercle vertueux » : la productivité attire l'investissement, lui-même source de productivité. Tous les progrès à cet égard non seulement améliorent le niveau de vie des Canadiens, mais jouent également un rôle critique dans l'accroissement de notre part du marché américain des importations, notamment au regard de la concurrence accrue du Mexique[45].

Certains citent la faiblesse de la productivité canadienne comme exemple de la façon dont le libre-échange et l'intégration économique ont échoué par rapport à la promesse de départ. Toutefois, comme c'est le cas des autres indicateurs économiques, le déclin relatif de la productivité ne peut être attribué exclusivement à l'intégration économique sans faire fi de toute une série d'autres facteurs. En outre, selon les recherches menées par le professeur Daniel Trefler de l'Université de Toronto, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'intégration économique entre les deux pays qui l'a suivi ont en fait eu des conséquences *positives* pour la productivité de la main-d'œuvre du secteur manufacturier au Canada, comme l'on s'y attendait avant la mise en œuvre de l'accord[46]. Cela donne à croire que, *sans* l'ALE, la productivité du Canada aurait sans doute été moindre que ne l'indiquent les données actuelles.

On aurait pu s'attendre à ce que le libre-échange et l'intégration économique influencent dans le bon sens les taux de la croissance de la productivité, de plusieurs façons : le commerce allait peut-être accroître les extrants des entreprises, permettant aux usines de tirer profit des économies d'échelle au niveau de la production; l'investissement allait entraîner un recours accru aux capitaux et à l'équipement; la réduction des tarifs allait amener un déplacement de la production des sociétés peu efficaces en faveur d'entreprises plus productives; de nouvelles sociétés plus concurrentielles allaient remplacer les anciennes (les nouvelles entreprises ont tendance à être plus efficientes); et les sociétés allaient pouvoir ajuster leur production de manière à fabriquer des produits à plus grande valeur ajoutée. Ayant étudié ces possibilités, M. Trefler conclut que le roulement des installations — les plus anciennes étant remplacées par des équipements nouveaux, plus productifs — et les progrès considérables en matière de production ont été

---

[44] *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

[45] Ibid.

[46] Daniel Trefler, « The Long and the Short of the Canada-US Free Trade Agreement », document de travail, Institut canadien de recherches avancées (ICRA) et National Bureau of Economic Research (NBER), Université de Toronto, révisé le 16 avril 2001. M. Trefler conclut que le libre-échange a haussé la productivité de la main-d'œuvre au Canada dans toutes les industries de la fabrication selon un taux annuel composé de 0,6 % par année. Les gains à cet égard auraient été les plus importants dans les industries de la fabrication bas de gamme, celles qui avaient connu les réductions de tarifs les plus marquées à la suite de l'ALE. Pour ces industries — un groupe qui comprend l'habillement, le meuble et les produits en caoutchouc et en plastique — les gains avoisinaient plutôt les 2,1 % par année.

les deux sources des gains de la productivité liés au commerce au Canada. Ces études viennent appuyer l'argument général que nous avancions plus haut concernant la nécessité de nous mieux renseigner sur le phénomène que constitue l'espace économique nord-américain naissant, en nous fondant sur une analyse empirique attentive et continuelle des nombreux facteurs dynamiques qui influent sur le complexe environnement politique canadien.

PARTIE II

LES PRIORITÉS DU CANADA DANS SES RELATIONS NORD-AMÉRICAINES

CHAPITRE 3 : L'AVENIR DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN AMÉRIQUE DU NORD

Il nous faudra déployer des efforts extraordinaires pour convaincre les Américains que nous ne constituons pas une menace pour eux, mais plutôt que notre amitié ainsi que le commerce transfrontalier sont des atouts qu'ils doivent chérir et dont ils doivent tenir compte au moment de prendre des décisions en matière de sécurité.

L'hon. John Manley,
Témoignages, réunion n° 40, 6 novembre 2001.

[...] il convient de noter que les décideurs et les universitaires canadiens n'envisagent pas normalement l'ALENA selon la perspective de la sécurité. De fait, ils peuvent être passablement hostiles à une telle suggestion. Cela témoigne de l'étendue de la contestation dont le concept de libre-échange a fait l'objet au Canada, des liens qu'on a établis dans ces débats entre ce concept et la question de la souveraineté de même que de l'inconfort persistant des Canadiens face à l'hégémonie américaine. Toutefois, pour le meilleur ou pour le pire, la participation à l'ALENA a eu d'importantes répercussions sur la sécurité du Canada dans son sens large. Et les événements du 11 septembre ont jeté une lumière beaucoup plus vive sur ces répercussions.

S. Neil MacFarlane et Monica Serrano,
« NAFTA : The Security Dimension[1]. »

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Si vous allez parler à un expert américain [...] il va vous dire carrément que le problème, c'est qu'on a des politiques de sécurité très laxistes. On a un mauvais système. On laisse les gens entrer. Le problème, ce n'est pas le Canada comme tel. Il dirait que si les Américains résolvent leurs problèmes, ils aimeraient que le Canada résolve les siens pour qu'ils puissent être protégés sur ce côté-là. Et j'imagine qu'ils disent la même chose au Mexique.

C'est une question intellectuelle. Le seul levier qu'on a présentement, c'est un levier intellectuel, à défaut d'avoir un levier important sur le plan militaire [...] Il s'agit de leur faire comprendre vraiment qu'un Canada fort est dans leur intérêt et qu'un Canada fort n'est pas nécessairement un Canada qui adopte les politiques américaines. C'est un Canada, par contre, qui protège les intérêts américains autant que les siens parce que c'est dans son intérêt de le faire.

Daniel Schwanen,
Institut de recherche en politiques publiques,
***Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.**

---

[1] S. Neil MacFarlane et Monica Serrano, « NAFTA: The Security Dimension », *dans* Louise Fawcett et Monica Serrano, éd., *Regionalism's "Third Wave": The Americas* (à venir en 2002, cité avec la permission des auteurs).

Dans le cas de la défense, la réalité c'est que nous sommes incapables de nous défendre nous-même contre une attaque externe d'envergure et que nous avons une entente avec les États-Unis sur la sécurité de base qui remonte à 1938. Cette entente est la suivante. Les États-Unis vont nous défendre, et nous acceptons de ne pas devenir une source de faiblesse militaire pour les États-Unis. Comment tenir cette entente, évidemment, voilà la question. Nous devons fournir les garanties nécessaires aux Américains que nous n'allons pas représenter pour eux un risque sur le plan de la sécurité. Nous n'avons donc pas vraiment l'option d'agir unilatéralement dans les circonstances, compte tenu de la nature des menaces auxquelles nous sommes confrontés. Nous devons donc presque coopérer.

Cela ne signifie pas que vous sacrifiez vos intérêts; en fait, c'est une façon de les rehausser. Lorsque vous participez avec les États-Unis, vous tentez de maximiser la sécurité de votre propre pays et en même temps vous gagnez accès au processus de prise de décisions stratégiques des États-Unis.

Don Barry, université de Calgary,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

Nous avons [...] appris le 11 septembre que les désordres dans un pays pauvre et faible de l'autre côté de la planète peuvent avoir sur nous une incidence très considérable [...] Voilà qui signifie que la collaboration canado-américaine se fera désormais dans un nouveau contexte, notamment pour ce qui a trait à notre frontière, célèbre pour sa longueur et pour le fait qu'elle n'est pas défendue. Nous devons nous rendre compte qu'il ne suffit pas d'agir seulement aux frontières. Les frontières sont désormais des zones et votre Comité sait fort bien puisqu'il s'est penché sur la notion de frontières intelligentes, qu'il est maintenant normal de penser que nous devons fonctionner à l'intérieur de vos frontières, tout comme vous devez fonctionner à l'intérieur des nôtres. Certains diront que cela porte atteinte à la souveraineté canadienne. Ce n'est pas du tout le cas, pas plus que cela ne porte atteinte à la souveraineté des États-Unis. Cela veut plutôt dire que nous devons revoir nos notions traditionnelles de ce que constitue une frontière et apprendre à agir de façon collaborative pour être en mesure de relever les défis que posent les menaces provenant [...] de cette nouvelle dimension des relations transnationales.

Joseph Nye, université Harvard,
Témoignages, réunion n° 74, 2 mai 2002.

Sans être directement exposés aux sentiments profonds d'insécurité et de vulnérabilité que nos cousins américains ressentent à l'heure actuelle, il est difficile pour les gouvernements de justifier à leurs citoyens et à eux-mêmes les mesures de sécurité que nous devons prendre pour apaiser ces craintes. Nous avons également appris que ce que nous voulons faire, c'est protéger un mode de vie commun auquel les extrémistes s'opposent et qu'ils menacent. Nos amis américains doivent également essayer de comprendre que même si nous sommes en désaccord avec certaines mesures, cela ne réduit absolument pas l'importance que nous attachons à leur sécurité et à la communauté que nous partageons.

Brian Stevenson, université de l'Alberta,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

[...] la majorité des gens au Canada pensent que notre politique étrangère et notre politique en matière de sécurité doivent se distinguer de celle des États-Unis. Je pense que ce serait une erreur parce que les valeurs sur lesquelles repose la politique étrangère et la politique en matière de sécurité du Canada sont les mêmes que celles sur lesquelles reposent les politiques semblables des États-Unis. Les guerres auxquelles les États-Unis ont participé récemment ont été livrées pour des raisons que la plupart des Canadiens jugent entièrement acceptables, morales, justifiables et éthiques. La protection de notre souveraineté doit reposer sur les valeurs et les intérêts qui nous sont chers. Cela signifie parfois que nous devons appuyer les États-Unis.

Frank Harvey, Université Dalhousie,
Témoignages, réunion n° 61, 27 février 2002.

Bien qu'il importe que le Canada continue d'avoir une approche coopérative et coordonnée avec les États-Unis en matière de sécurité nord-américaine, ce serait commettre une grave erreur que d'intégrer les capacités militaires canadiennes et américaines.

Notre modèle de collaboration nous a bien servis. Il n'existe aucune raison contraignante de compromettre nos besoins de souveraineté en soumettant nos capacités militaires au commandement américain. Nous avons démontré dans de nombreuses missions et entreprises multilatérales, que ce soit sous l'égide de l'OTAN ou des Nations-Unies, que les troupes canadiennes pouvaient de fait être très utiles au sein de structures militaires intégrées. Il existe néanmoins une différence notoire entre le fait de se joindre à une mission multilatérale et celui de placer nos troupes sous le commandement d'une puissance voisine, peu importe sa bienveillance.

Satya Das,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Je crois que l'accent mis sur la sécurité du territoire résulte principalement des événements du 11 septembre dernier. En y regardant de plus près et en essayant de vous en occuper, vous constaterez qu'il s'agit, une fois de plus, d'une combinaison de politiques nationales et internationales. Mais du point de vue national, je crois que ce qui nous inquiète le plus est notre vulnérabilité. Quels sont nos points sensibles? Quels points peuvent facilement être atteints par quelqu'un qui nous voudrait du mal?

Peter Haydon, Maritime Affairs,
Témoignages, réunion n° 59, 26 février 2002.

Si on examine les causes profondes de l'instabilité politique, notamment dans les régions les plus pauvres du monde, on s'aperçoit qu'il ne suffit pas de considérer la sécurité comme une question de frontières ou de banques, bien que, à mon avis, personne ne s'oppose à ces efforts. À moins de nous attaquer aux causes profondes du terrorisme, qui sont déjà à l'ordre du jour de ce sommet — soit la pauvreté et les inégalités dans le monde — nous ne réglerons rien.

Jim Selby, Alberta Federation of Labour,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Pour ce qui est de l'augmentation des dépenses militaires, nous estimons que le public canadien accepterait probablement une faible augmentation des dépenses pour permettre de mieux concrétiser les priorités en matière de défense civile, surtout depuis le 11 septembre. Nous tenons à insister sur le fait qu'il ne faut pas confondre les augmentations des dépenses de la défense et un financement qui appuierait les agressions militaires.

Kerry Duncan McCartney, Project Ploughshares Calgary,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

[...] du fait de l'intégration de nos économies respectives [...] [est-ce que] cela signifie que nous ne pouvons pas imposer nos valeurs? À mon avis, la solution serait de ne pas nous en prendre aux États-Unis, mais plutôt de leur manifester notre amitié — ce que nous avons fait à d'innombrables égards que je ne rappellerai pas ici — et leur faire comprendre [...] que, en tant que bons voisins et amis, nous souhaitons leur faire part de certaines choses, à savoir que nous envisageons la sécurité mondiale dans la perspective du droit international et de la mise en place de conditions socioéconomiques mondiales favorables à la sécurité. Nous n'instaurerons pas la sécurité avec un fusil à la main, et nous ne croyons pas que c'est en multipliant les armements et les armes nucléaires que nous y réussirons.

Cette différence dans les points de vue de nos deux pays est fondamentale. Il n'appartient pas au gouvernement du Canada, et encore moins aux Canadiens, de prétendre que ces distinctions dans la façon dont nous abordons les questions de sécurité n'existent pas. Je crois en outre que nous manquerions à nos obligations envers les Nations Unies et tout ce que cette organisation représente, si nous devions nous plier aux exigences actuelles que les Américains voudraient nous imposer en matière de sécurité, sachant que les Canadiens les estiment inappropriées.

Doug Roche, sénateur,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Il serait très intéressant, dans les circonstances actuelles, de disposer d'une vision canadienne de ce que représente la défense de l'Amérique du Nord, y compris le Mexique. De quelle façon voyons-nous les choses? Tout ce que j'ai vu du ministère de la Défense nationale se résume en gros à une étude de la situation du Canada, pas de l'Amérique du Nord et du rôle que le Canada y joue. Il ne semble pas y avoir une appréciation de haut niveau de l'orientation à prendre et de notre participation à ce qu'il faut faire.

Guy Stanley, université d'Ottawa,
Témoignages, réunion n° 90, 13 juin 2002.

3.1 Introduction : le nouveau contexte de la sécurité en Amérique du Nord

Les agressions terroristes tragiques de septembre 2001 ainsi que les attaques à l'anthrax qui ont suivi, sans lien avec les premières, ont fait voler en éclats l'hypothèse de beaucoup de gens selon laquelle les États-Unis, pays le plus puissant du monde, étaient invulnérables à une attaque sur leur propre sol. Ces événements ont amené nos voisins du Sud à focaliser davantage leur attention non seulement sur la sécurité en général, mais sur la « sécurité du territoire national », pour laquelle les mesures d'organisation interne revêtent encore plus d'importance que les actions militaires. Étant donné le degré

d'intégration économique en Amérique du Nord, le réflexe immédiat des Américains de pratiquement fermer leurs frontières a eu d'importantes répercussions économiques au Canada et au Mexique; les gouvernements de ces deux pays ont d'ailleurs dû resserrer leur coopération avec les États-Unis, ne fût-ce que pour prévenir d'autres mesures unilatérales. La véritable question était de savoir si cela pouvait se faire sans porter atteinte aux valeurs canadiennes et mexicaines essentielles dans un certain nombre de secteurs.

Tant les Canadiens que les Américains ont souffert du terrorisme — quoique à des degrés différents —, et tous ceux qui ont témoigné devant le Comité étaient d'accord pour dire qu'il fallait renforcer la sécurité intérieure du Canada. De même, presque tous étaient d'accord pour dire que cela nécessiterait une coopération accrue avec les États-Unis. Toutefois, il y avait divergence de vues quant à l'étendue éventuelle de cette coopération et quant à savoir si l'on devait conclure de nouveaux accords officiels à cet égard ou simplement modifier en conséquence les dispositions existantes.

Au chapitre de la coopération militaire, le Canada a déployé d'importants effectifs militaires — forces navales, terrestres et aériennes — en Afghanistan et dans les régions avoisinantes dans le cadre d'une campagne contre le terrorisme. Les responsables canadiens et américains ont également travaillé à un rythme accéléré dans le cadre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD-C) au cours de l'année écoulée. Malgré les liens très étroits entre les deux pays en matière de défense, il y a eu ces dernières années des divergences de vues sur un certain nombre de questions ayant des incidences à l'échelle continentale, notamment les plans américains en vue de mettre en place un système de défense antimissile et la croyance, aux États-Unis, que le Canada ne consacre pas suffisamment de fonds à la défense. L'accent mis sur la sécurité après le 11 septembre a engendré un renouvellement des appels en vue d'une coopération continentale plus étroite pour défendre l'Amérique du Nord contre de nouvelles menaces. Par exemple, Jack Granatstein, du Council for Canadian Security in the Twenty-First Century, a indiqué au Comité que les États-Unis prendraient les mesures qu'ils jugeraient nécessaires pour assurer leur sécurité; à son avis, il n'y a donc « pas de choix » pour le Canada, qui doit maintenant satisfaire aux demandes américaines de longue date dans ces secteurs s'il veut maintenir son partenariat étroit avec les États-Unis tout en préservant le contrôle souverain de sa défense[2].

De fait, même si le gouvernement canadien a pris d'importantes mesures au cours de l'année écoulée, tant pour rehausser sa capacité de combattre le terrorisme que pour renforcer sa coopération avec les États-Unis en matière de sécurité, le point de mire a véritablement été la frontière canado-américaine. La réponse aux attaques dans ce

---

[2] *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

secteur et le long débat sur les questions frontalières qui l'ont précédée ont mis en relief la relation complexe entre l'économie et la sécurité dans les deux pays. Comme l'a fait valoir Christopher Sands, les États-Unis ont appris que les mesures de sécurité ne peuvent faire abstraction des préoccupations économiques, tandis que le Canada apprenait que les préoccupations économiques ne peuvent faire oublier les questions de sécurité[3].

De manière plus générale, nombreux sont ceux qui croient que les attaques et la campagne militaire qui a suivi en Afghanistan ont renforcé une prédisposition à l'unilatéralisme dans la politique étrangère américaine. Dans un discours prononcé à West Point en juin 2002, le président Bush a dit : « Si nous attendons que les menaces se soient entièrement concrétisées, nous aurons trop attendu. » Au lieu de cela, les États-Unis entendaient se préparer à appliquer « des mesures préventives si nécessaire[4] ». Des arguments analogues ont été repris en septembre 2002 dans le document intitulé *National Security Strategy of the United States of America*.

Le présent rapport porte sur l'avenir des relations entre les pays d'Amérique du Nord. Mais, comme nous l'avons indiqué au premier chapitre, celles-ci se concrétisent dans le cadre plus large de la politique étrangère du Canada, en vertu de laquelle le Canada a toujours cherché à faire valoir ses intérêts et ses valeurs selon la perspective du multilatéralisme et du respect du droit international de même qu'en encourageant le dialogue entre les États-Unis et le reste de la communauté internationale. Cela est d'autant plus important que, comme les experts américains Joseph Nye et Stephen Flynn l'ont souligné séparément devant le Comité, à l'ère de la mondialisation, les États-Unis n'ont d'autres choix, s'ils veulent améliorer leur sécurité, que de travailler en collaboration avec les autres États. Le Comité a recueilli le témoignage d'un certain nombre de témoins sur ces questions et il a fait état de leur point de vue dans son rapport de juin 2002 intitulé *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : un rapport sur les priorités canadiennes en vue du Sommet du G8 de 2002*.

Un certain nombre de mesures frontalières et autres prises au cours de l'année écoulée auront des répercussions à long terme qu'il ne faut pas perdre de vue. En outre, on doit s'occuper des questions de premier plan mentionnées ci-dessus en ce qui concerne la politique étrangère et de défense. Cependant que le gouvernement se penche sur ces préoccupations, le Comité est d'accord avec le point de vue de

---

3 Christopher Sands, « Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons From the Section 110 Experience », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, éd., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*. Oxford University Press, Don Mills, 2002, p. 65-68.

4 « President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point, New York », *White House News Releases*, juin 2002. Voir également : Institut international d'études stratégiques, « Dealing With the 'Axis of Evil': The U.S. and the 'Perilous Crossroads' », *Strategic Comments*, volume 8, n° 5, juin 2002.

Peter Coombes, de l'organisation End the Arms Race. Selon lui « la sécurité du Canada [est] bien trop importante pour être laissée aux mains des experts militaires, des experts de la sécurité[5] ».

3.2 Une approche bilatérale ou trilatérale de la sécurité?

Peu de gens contesteraient le fait que l'ALENA comporte maintenant une dimension liée à la sécurité. Savoir à quoi s'en tenir à ce sujet est une autre question.

Neil MacFarlane et Monica Serrano,
« NAFTA: The Security Dimension ».

[…] bien que la vulnérabilité entre les États-Unis et le Mexique d'une part, et les États-Unis et le Canada, d'autre part, soit mutuelle, elle est loin d'être symétrique. L'économie américaine, en effet, serait loin d'être autant touchée que celle de ses partenaires par une interruption, réelle ou potentielle, de ces flux commerciaux. La vulnérabilité américaine, il ne faut pas l'oublier, comporte d'autres dimensions, comme l'a démontré de façon horrible et tragique le 11 septembre, mais les responsables américains ne sont pas seulement préoccupés par le terrorisme, mais aussi le trafic de drogues, le trafic de clandestins et d'autres flux mondiaux. Ces vulnérabilités, je le signale, nous les partageons avec les Américains en tant que société moderne sœur en Amérique du Nord. Toutefois, dans la perception américaine, ce partage semble souvent asymétrique.

George Haynal, ex-sous-ministre adjoint responsable des Amériques, au MAECI,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

S'il y a un domaine où l'existence d'une Amérique du Nord à deux vitesses était évidente avant septembre dernier, c'est bien celui de la coopération en matière de sécurité, qu'il s'agisse de problèmes de « sécurité publique » comme le terrorisme et le crime, ou de la sécurité militaire. Le Canada et les États-Unis entretiennent depuis des décennies une relation très étroite dans ces secteurs. Celle qui existe entre les États-Unis et le Mexique est très limitée et repose principalement sur les accords bilatéraux de 1996 touchant la défense et la coopération en matière de sécurité. Elle est pratiquement inexistante entre le Canada et le Mexique. La situation aux frontières de l'Amérique du Nord témoignait de cette réalité, le Canada et les États-Unis partageant ce qu'ils appelaient avec fierté « la plus longue frontière non défendue du monde », tandis que la frontière américano-mexicaine, d'envergure beaucoup plus modeste, était lourdement fortifiée afin de prévenir l'entrée tant des immigrants clandestins (ou, comme préfère le dire le gouvernement mexicain, « sans documents ») que de stupéfiants sur le territoire américain.

Dans une conférence de presse tenue en novembre dernier, après la réaction « vague, tardive et nettement inappropriée du Mexique aux attaques terroristes », au dire de l'experte mexicaine Monica Serrano qui a témoigné devant le Comité à Mexico, le président Fox a réclamé l'élaboration d'une « politique de la sécurité nord-américaine » qui engloberait la coordination des politiques frontalières et le partage de renseignements

---

[5] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

sur l'immigration et les douanes[6]. Les États-Unis et le Canada n'ont pas retenu cette suggestion; au lieu de cela, pour ne pas perdre de temps, ils ont concentré leurs efforts sur l'utilisation des instruments bilatéraux existants et nombreux afin de renforcer la sécurité de leur territoire respectif.

Néanmoins, le fait que le président Fox ait fait cette proposition a signalé un changement dans l'orientation traditionnelle du Mexique sur le plan de la sécurité, tout comme sa décision de septembre 2002 de se retirer du Traité interaméricain d'assistance réciproque (Traité de Rio) de l'OEA[7]. Jusqu'ici, la défense bilatérale et la coopération de sécurité entre le Canada et le Mexique ont été fort limitées — notamment à la participation mexicaine à un programme de formation au maintien de la paix au Canada[8]. Pourtant, en janvier 2002, lors de la première visite officielle d'un ministre de la Défense du Canada au Mexique, l'hon. Art Eggleton a fait observer dans un discours que « les relations entre nos deux pays dépassent, en définitive, les questions de commerce et d'économie. Ces relations se fondent aussi sur un engagement commun à l'égard de la paix et de la sécurité internationales. Il s'agit d'une cause que nous ne pouvons absolument pas négliger[9] ». Cependant que le ministre parlait de sécurité et de paix *internationales*, le sous-secrétaire aux Affaires étrangères du Mexique, Enrique Berruga, a rappelé au Comité, lorsque celui-ci a siégé dans la ville de Mexico, que le gouvernement mexicain aimerait voir les trois pays unir leurs forces et partager leurs pratiques exemplaires afin de sécuriser la région. De leur côté, Neil MacFarlane et Monica Serrano n'ont guère pu observer de mesures trilatérales en vue d'ajouter, à terme, des structures pour la coopération en matière de sécurité et de défense en tant que « pilier de sécurité » de l'ALENA.

Lorsque les membres du Comité l'ont interrogé au sujet du rôle du Mexique à cet égard, Jack Granatstein a répondu ce qui suit : « Je ne crois pas que la défense de l'Amérique du Nord doit se faire au moyen d'une entente tripartite. Le commerce peut être tripartite, mais du point de vue militaire, la défense de l'Amérique du Nord relève principalement des Américains et, de façon secondaire, des Canadiens et des Américains. Ce serait une erreur pour nous de prétendre autre chose. » Il a ajouté : « Les forces armées mexicaines sont, malgré leur nombre, une année-lumière derrière les forces canadiennes et deux années-lumière derrière les forces américaines pour ce qui

---

6 Monica Serrano, « U.S.-Mexico Security Relations in the 21st Century », dans Peter Andreas et Tom Bierstecker, éd., *Re-Bordering North America? Integration and Exclusion after 9-11*, New York, Routledge (à venir).

7 Le Canada n'a pas adhéré au Traité de Rio lorsqu'il est entré à l'OEA en 1990, mais il n'en nie pas l'utilité pour ses États membres.

8 Voir Hal Klepak, « Hemispheric Security After the Towers Went Down », Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), *Document de politique* FPP-02-4, Ottawa, février 2002.

9 « Notes en vue d'une allocution de l'hon. Art Eggleton, ministre de la Défense nationale, au Collège de la défense du Mexique », Mexico, Mexique, 22 janvier 2002, p. 6.

est des technologies de pointe et des ressources modernes de combat. Il s'agit plutôt d'une force de sécurité intérieure chargée de soumettre la population mexicaine — pardonnez-moi mais c'est vrai[10]. »

Le professeur George MacLean l'exprime de façon moins provocante :

> En ce qui concerne la question du Mexique et de son intégration en matière de défense et de sécurité [...] les États-Unis ou le Canada n'ont pas intérêt à essayer d'intégrer les forces de sécurité, les forces de défense, sauf en ce qui concerne des questions transfrontalières comme les migrations [...] je n'ai pas entendu parler de discussions sur l'intégration avec le Canada au ministère de la Défense à Mexico. Je pense que cela provoquerait de vives réactions. « Pourquoi voudrions-nous une intégration militaire avec le Canada alors que notre intégration économique avec ce pays n'est pas encore complète? » C'est généralement la réaction des Mexicains [...] Le Mexique souhaite une intégration accrue avec les États-Unis en matière de défense, bien que cette aspiration ne soit pas partagée par le gouvernement américain[11].

Pourtant, en raison de l'existence d'une communauté économique nord-américaine dont les liens vont vraisemblablement se resserrer à l'avenir, certains font valoir qu'un partenariat trilatéral pour la sécurité et la défense en Amérique du Nord constituerait une évolution naturelle des choses. Par exemple, le professeur Stéphane Roussel soutient avec force que « l'intégration économique appelle une intégration en matière de sécurité. Les deux sont intimement liées, et je ne pense pas qu'à terme, on puisse laisser le Mexique longtemps de côté[12] ». De même, le professeur Theodore Cohn a souligné que « si nous traitions de certaines des questions transfrontalières en des termes véritablement trilatéraux, je pense que nous ferions davantage de progrès qu'en essayant de faire marche arrière et de dire que nous sommes différents des Mexicains. Nous sommes différents; nous le sommes, et nos problèmes sont très différents. Mais il s'agit ici d'une question nord-américaine[13] ».

Même en matière de défense, le professeur Michael Byers, auteur d'une étude qui a fait beaucoup de bruit, intitulée *Canadian Armed Forces Under U.S. Command*, a soutenu que « l'on parle ici de défense nord-américaine. Il me semble clair que si nous allons aller de l'avant en vue d'une défense nord-américaine avec les États-Unis, alors le Mexique devrait être assis à la même table. Il est un partenaire très important dans l'ALENA. Il a les mêmes préoccupations que le Canada[14] ». Souscrivant à ce point de vue, le professeur Guy Stanley, de l'université d'Ottawa, s'est exprimé ainsi :

---

10 *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

11 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

12 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

13 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

14 *Ibid.* Voir également *Canadian Armed Forces Under U.S. Command*, Liu Centre for the Study of Global Issues, université de la Colombie-Britannique, mai 2002.

> J'aimerais [...] dire qu'il serait souhaitable d'inclure les Mexicains dans la même discussion ou dans le même débat, parce qu'on ne sait pas exactement ce que sera la direction de la politique américaine dans un proche avenir. Si on veut être en mesure d'encourager ou de décourager certaines choses, il vaudra mieux avoir une contribution considérable et reconnue, un partenaire qui nous appuie ou qui partage un peu la même perspective que nous et qui serait capable, dans le contexte où trois intervenants seraient impliqués, d'ajouter une dimension plus forte, une plus grande valeur que ce qui pourrait se produire si c'était fait unilatéralement. Autrement, je crains les décisions que les Américains pourraient peut-être prendre dans un proche avenir[15].

Sur le plan pratique, les activités courantes de coopération en matière de sécurité et de défense en Amérique du Nord demeureront sans doute un dossier à caractère bilatéral, du moins à moyen terme. Après avoir évoqué en novembre dernier le « sens de la coopération très profond » qui existe entre le Canada et les États-Unis sur les questions de sécurité, Jon Allen, directeur général du Bureau de l'Amérique du Nord au MAECI, a ajouté : « À l'heure actuelle, les Américains et les Mexicains n'ont pas ce même sentiment, peut-être à cause des problèmes de transparence et de développement. Mais cela viendra. Et lorsque cela viendra, il sera possible de travailler de concert[16]. » Le Comité croit que les avantages d'une approche trilatérale des relations touchant la sécurité en Amérique du Nord deviendront de plus en plus évidents à long terme. Par conséquent, plus vite les trois pays commenceront à réfléchir et à travailler en fonction de cet objectif, mieux ce sera.

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada devrait intensifier sa coopération bilatérale avec le Mexique au chapitre de la sécurité. Il devrait également examiner des moyens d'entamer des pourparlers trilatéraux avec les États-Unis et le Mexique en vue d'explorer selon une perspective commune les problèmes de sécurité de l'Amérique du Nord.

3.3 Sécuriser nos frontières

[...] la question de la sécurité est au cœur des préoccupations des Etats-Unis [...] l'exécution des lois et la collaboration en matière de renseignements de sécurité sont au cœur de notre relation avec les Américains. Du point de vue des douanes et de l'immigration, nous avons donc un sentiment profond de partage qui repose sur un sentiment profond de collaboration.

Jon Allen, directeur général,
Bureau de l'Amérique du Nord, MAECI
Témoignages, réunion n° 57, 19 février 2002.

---

[15] *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

[16] *Témoignages*, réunion n° 57, 19 février 2002.

Dans les années 1990, malgré leur grande fierté de posséder « la plus longue frontière non défendue du monde », le Canada et les États-Unis en étaient venus à reconnaître qu'il fallait résoudre d'importantes questions transfrontalières. Ils ont donc créé, entre 1997 et 1999, plusieurs nouveaux forums, y compris l'initiative Vision de la gestion de la frontière, axé sur l'immigration et la contrebande, un Forum sur la criminalité transfrontalière, axée sur la coopération pour l'application des lois, ainsi qu'un Partenariat Canada-États-Unis (PCEU) de portée plus générale[17]. Dans l'ensemble, cependant, ces forums ont donné peu de résultats concrets, principalement en raison d'un manque d'intérêt politique, ou d'intérêt en général, de part et d'autre de la frontière.

Dans les années 1990, la préoccupation centrale des Américains sur le plan frontalier était l'entrée d'immigrants illégaux en provenance du Mexique. Malgré des différences appréciables entre la frontière nord et la frontière sud des États-Unis, le Congrès a voulu régler le problème au moyen d'une législation commune, ce qui a eu d'importantes implications pour le Canada. Parmi celles-ci, la plus importante a été l'exigence de l'« article 110 » stipulant qu'il fallait dûment consigner l'entrée et la sortie de tous les « étrangers », ce qui menaçait de créer des retards désastreux à la frontière canado-américaine. La mise en œuvre de cette exigence a été toutefois reportée à maintes reprises, en partie à cause des pressions canadiennes. Malheureusement, le contrôle des entrées et des sorties — que l'expert américain Demetrios Papademetriou a décrit récemment comme « une démarche insensée qui ne fera que créer pour nous des difficultés additionnelles, peu importe l'angle sous lequel on examine la question[18] » — fait maintenant partie des mesures législatives adoptées après le 11 septembre. Le Canada devra donc de nouveau faire face aux implications de cette exigence, même si, du moins l'espère-t-on, les problèmes seront moindres dans le cadre du nouveau régime frontalier dont il est question ci-dessous.

L'attention particulière accordée par les États-Unis au Mexique, dans les années 1990, a également eu pour résultat négatif qu'un tiers des agents américains à la frontière ont été mutés « temporairement » de la frontière nord à la frontière sud[19]. Ils ne sont jamais revenus, ce qui s'est traduit par un sous-effectif à la frontière nord. À l'automne de 2001, 832 inspecteurs et agents de patrouille de la frontière étaient affectés à la frontière nord, comparativement à plus de 9 500 affectés à la frontière sud[20]. Par la suite, ce fait a contribué à nourrir les arguments de ceux qui prétendaient que la frontière canadienne constituait une menace pour la sécurité des États-Unis.

Par ailleurs, les responsables américains avaient de réelles inquiétudes au sujet de politiques canadiennes précises. Par suite d'un certain nombre de cas de diversion des technologies américaines liées aux armements, on a mis fin en 1999 aux exemptions

---

17 Il sera davantage question du travail du PCEU dans le chapitre suivant.

18 Tim Naumetz, « Expert Slams 'Mindlessly' Beefed-Up Border », *The Ottawa Citizen*, 24 septembre 2002.

19 Christopher Sands (2002), p. 52.

20 Voir Lisa M. Seghetti, « Border Security: U.S.-Canada Border Issues », *CRS Report for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 8 juillet 2002, p. 2.

dont le Canada jouissait dans le cadre de l'International Trade in Arms Regulations (ITAR). Cette mesure a fortement réduit les exportations de technologies militaires vers le Canada jusqu'à ce que le système canadien soit resserré et que les exemptions soient rétablies, en 2001. En ce qui concerne la politique sur les réfugiés, comme l'a signalé Stephen Gallagher avant que n'y soient apportées les plus récentes modifications, le fait que le Canada n'ait ni ligne de conduite ni pratique qui donne au gouvernement le pouvoir de contrôler et de renvoyer la majorité des demandeurs d'asile qui arrivent au pays en font un cas unique parmi les pays industrialisés avancés[21].

D'après l'ancien haut responsable des Affaires étrangères George Haynal, la question de la « sécurité nationale » comme telle n'a pas « véritablement » fait partie des discussions bilatérales touchant la frontière avant que les autorités américaines n'arrêtent le terroriste algérien Ahmed Ressam, un résident illégal au Canada, au moment où il cherchait à pénétrer aux États-Unis dans une voiture contenant du matériel pour la fabrication de bombes en décembre 1999[22]. Par la suite, le procureur général des États-Unis, John Ashcroft a admis que l'arrestation de Ressam avait été rendue possible grâce aux services de renseignements canadiens; pourtant, pour un grand nombre de gens, l'incident avait semblé confirmer un commentaire précédent attribué à l'ex-ambassadeur américain auprès des Nations Unies, Richard Holbrooke, selon lequel le Canada était « un Club Med » pour terroristes[23]. Après les attaques du 11 septembre, cette perception a été alimentée par des rapports erronés parus dans les médias, y compris le *New York Times*, et des déclarations de politiciens comme la sénatrice Hillary Clinton indiquant que certains des pirates de l'air du 11 septembre étaient entrés aux États-Unis à partir du Canada.

Selon Mme Yasmeen Abu-Laban, il s'agit là d'une « description extrême », dont la conclusion logique sur le plan politique serait « que le Canada ne cessera d'être une menace pour l'Amérique que si Washington décide de tous les éléments de la politique d'immigration au Canada ». C'est pourquoi, a-t-elle dit, « il faut que nos décideurs assurent une vigoureuse défense de notre système d'immigration; les besoins, les valeurs et les intérêts du Canada sont en jeu, et nous avons un problème de relations publiques[24] ». L'expert des questions de sécurité et de renseignements Reg Whitaker a convenu que « le problème sécuritaire postérieur au 11 septembre posé par la frontière canadienne n'a jamais été aussi sérieux que ne le prétendent les critiques, tant journalistes que détracteurs politiques. Le Canada n'est pas aujourd'hui et n'a jamais été un club Med pour terroristes, en dépit de certaines critiques irresponsables et mal informées ». Il a expliqué :

---

21 Stephen Gallagher, « The Open Door Beyond the Moat: Canadian Refugee Policy From a Comparative Perspective », dans Hillmer et Molot (2002), p. 117.

22 George Haynal, « Interdependence, Globalization and North American Borders », préparé en vue d'un exposé au symposium sur la gouvernance et la sécurité publique au Alan K. Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School, université de Syracuse, 18 janvier 2002, p. 14.

23 Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 403.

24 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002.

> Les règles et procédures canadiennes destinées à prévenir l'entrée de terroristes et criminels sont de longue date à peu près équivalentes de ce que l'on trouve aux États-Unis. De fait, le partage du renseignement signifie qu'il existe une base de données commune sur les indésirables, laquelle est fortement influencée par le renseignement américain et l'interprétation américaine.
>
> De toute façon, le 11 septembre a bien montré que les États-Unis sont loin d'être eux-mêmes étanches et sont eux-mêmes coupables d'un laxisme considérable. Ils ne sont pas tout à fait le modèle que d'aucuns vantaient [...]
>
> Je pense que s'il y a eu — et il y a eu effectivement par le passé — une divergence entre les résultats au Canada et aux États-Unis en matière de fiabilité des contrôles d'immigration, cet écart tient moins aux règles de procédure qu'à l'exécution. Le Canada, par le passé, consacrait moins de ressources aux contrôles que les États-Unis. Cet écart est en train de rétrécir, grâce aux ressources additionnelles consacrées à la sécurité prévues dans le budget de 2001.
>
> Sauf chez certains politiciens et journalistes américains, la notion que la frontière canadienne présenterait un risque pour la sécurité ne rencontre guère d'écho chez le public américain, selon le récent sondage d'EKOS Research[25].

Il y avait également des secteurs où les mesures de sécurité canadiennes étaient plus strictes que leurs contreparties américaines. Stephen Clarkson a donné l'exemple d'un système institué en 1996 par le Canada et qui a permis à des agents affectés dans des aéroports à l'étranger d'arrêter plus de 33 000 personnes détenant de faux papiers avant qu'elles ne s'embarquent à destination du Canada[26].

Dans un article daté de septembre 2002, Reid Morden (ex-directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et ancien sous-ministre du MAECI, qui a témoigné devant le Comité au début de 2002), a affirmé que « le Canada n'est ni une menace à la sécurité des États-Unis ni un havre pour les terroristes ». Mais il a également ajouté : « D'un autre côté, il est légitime que nous nous posions plusieurs questions. Y a-t-il eu des failles dans nos services de sécurité le 11 septembre? Avons-nous des groupes terroristes au Canada? Avons-nous été à tout le moins ambivalents dans notre façon de traiter les indésirables qui sont prêts à abuser de l'hospitalité offerte par le Canada? La réponse à toutes ces questions est oui[27]. »

Il ne fait aucun doute qu'avant le 11 septembre, tous les gouvernements considéraient un peu trop à la légère la question de la sécurité. La dure leçon que le Comité y voit, c'est que, outre la nécessité d'accroître la coopération transfrontalière,

---

[25] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

[26] Stephen Clarkson, « Uncle Sam and Us One Year Later: The Geopolitical Consequences for Canada of September 11th », dans « 9/11 : Le Canada et le monde, un an plus tard ». *Thèmes canadiens*, Association d'études canadiennes, septembre 2002.

[27] Reid Morden, « Canada and the U.S. Must Protect Each Other », *The Ottawa Citizen*, 16 septembre 2002.

d'importantes mesures correctives internes étaient et continuent d'être requises dans différents secteurs.

La notion de défense du territoire national ne date pas d'hier aux États-Unis; mais ce sera une tâche longue et ardue pour le pays de s'y remettre après des décennies de « défense avancée ». À Washington, le Comité a rencontré Richard Falkenrath, adjoint spécial du président pour la sécurité du territoire et directeur principal de la Politique et des Plans au Bureau de la sécurité du territoire. Comme l'a expliqué M. Falkenrath, les éléments clés réalisés dans ce secteur au cours de l'année écoulée ont été les suivants : la création d'un bureau exécutif de la sécurité du territoire, dirigé par le gouverneur Tom Ridge, en octobre 2001; une demande à l'effet que la somme consacrée à la sécurité du territoire soit presque doublée pour l'exercice 2003; la publication de la *National Strategy for Homeland Security*; la proposition de réorganiser le gouvernement fédéral de façon à créer un gigantesque département chargé de la sécurité du territoire (Department of Homeland Security)[28]. Le président Bush a signé le 25 novembre 2002 le texte de loi établissant ce département.

Comme l'a souligné Stephen Clarkson, la structure du gouvernement canadien a sans doute permis au Canada de réagir plus rapidement que les États-Unis dans ce secteur. En octobre 2001, le gouvernement canadien a créé un comité spécial du Cabinet sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme, présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, John Manley. (Le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement ainsi que le Comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense avaient été abolis des années auparavant.) Le gouvernement a également adopté une législation antiterroriste d'une vaste portée et augmenté les dépenses liées à la sécurité, s'engageant dans le budget de décembre 2001 à consacrer 7,7 milliards de dollars sur cinq ans à des mesures antiterroristes et de sécurité à la frontière[29]. Des observateurs dont Thomas Axworthy ont recommandé des mesures à plus long terme, par exemple transformer en institution permanente le Comité sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et créer un ministère de la Sécurité du territoire. Cependant, le gouvernement canadien n'a pas procédé à des réorganisations permanentes visant à donner plus de place à la dimension de la sécurité[30]. Néanmoins, les mesures américaines dans ce secteur auront au Canada d'importantes retombées dont il en faudra suivre l'évolution.

---

[28] U.S. Department of State. « Homeland Security », Foreign Press Center Briefing, Washington, 5 septembre 2002.

[29] D'après M. Clarkson, il s'agissait là d'un investissement proportionnellement plus élevé que celui consenti par les États-Unis à cet égard. (« Uncle Sam and Us One Year Later: The Geopolitical Consequences for Canada of September 11th ».)

[30] Pour prendre connaissance d'un ensemble d'idées récentes sur l'élaboration d'une politique de sécurité nationale pour le Canada, voir W. D. Macnamara et Ann Fitz-Gerald, *A National Security Policy Framework for Canada*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, octobre 2002 (disponible à l'adresse www.irpp.org).

Toutefois, il reste du pain sur la planche. Comme l'a indiqué au Comité, en mai 2002, Joseph Nye de l'université Harvard, ancien président du National Intelligence Council des États-Unis et secrétaire adjoint à la Défense :

> À cause de la technologie, des groupes ou des individus malveillants disposent de pouvoirs de destruction qui, autrefois, appartenaient uniquement aux gouvernements. Au XX^{e} siècle, quelqu'un qui voulait tuer un grand nombre de personnes, un Hitler, un Staline, un Mao, par exemple, devait s'en remettre à la puissance d'un gouvernement. Aujourd'hui il n'est pas exagéré de supposer que des terroristes pourraient s'emparer d'armes de destruction massive et arriver à leurs fins par leurs propres moyens. C'est [...] une dimension tout à fait nouvelle de la politique mondiale[31].

Dans son rapport de juin 2002 en vue du Sommet du G8, le Comité a rendu compte des points de vue qui lui ont été exprimés partout au pays sur la lutte contre le terrorisme. On a insisté en particulier sur la nécessité de mener cette lutte dans un cadre multilatéral respectant les libertés civiles et sur la nécessité pour le Canada et d'autres États d'intensifier leur coopération dans différents domaines afin d'être mieux en mesure de lutte contre le terrorisme[32].

En plus de protéger le Canada contre des attaques terroristes, il importe également de se prémunir contre des actes terroristes visant les infrastructures essentielles du transport d'énergie, des communications téléphoniques et autres partagées par le Canada et les Etats-Unis — les deux ayant convenu de plans de travail binationaux à ce chapitre — et de reconnaître la possibilité d'attaques contre des entreprises et intérêts américains au Canada.

D'un « périmètre de sécurité » à la création d'une « frontière intelligente »

Le défi consistant à satisfaire aux besoins canadiens et aux impératifs américains à la frontière est symptomatique d'un débat de politique publique plus large. Il s'agit de trouver le juste compromis entre la souveraineté, la sécurité économique et la sécurité nationale. Ce n'est peut-être pas un débat auquel les Canadiens sont prêts, mais il nous a été imposé par le 11 septembre.

Andrew Wynn-Williams,
Chambre de commerce de la Colombie-Britannique.
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

---

31 *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

32 Bien que cet aspect déborde le mandat du Comité, à propos du secteur des services de sécurité privés, l'un des nombreux secteurs où des mesures pourraient être prises, Richard Chenoweth, de Securitas Canada, a signalé à Toronto que les milliers de fournisseurs de tels services au Canada sont réglementés en vertu de différents régimes provinciaux et qu'on ne s'est guère montré intéressé à coordonner ces normes depuis le 11 septembre (*Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002).

[...] même si le périmètre de sécurité existe déjà — je crois que les bases sont déjà bel et bien là —, le processus n'est pas complété. On doit s'attendre à ce qu'il y ait de nouvelles initiatives dans ce domaine dans les mois et les années à venir.

Stéphane Roussel, université York,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

Ces dernières années, un débat a eu lieu sur le rôle des frontières en période de mondialisation croissante, mais les attaques du 11 septembre sont venues confirmer l'importance de la question. Comme l'a remarqué M. Haynal au début de 2002, cependant, « la frontière canado-américaine est aujourd'hui un enchevêtrement de contradictions. Les citoyens de nos deux sociétés ont apparemment des sentiments contradictoires à ce sujet. Ils s'attendent à ce qu'elle ne fasse pas obstacle à leurs déplacements, mais ils y voient également un attribut essentiel de la souveraineté, nécessaire à la protection de la sécurité nationale et à l'intégrité des institutions nationales[33] ».

Essentiellement, le volume du commerce et des contacts personnels, en particulier entre des pays comme le Canada et les États-Unis, est d'une telle ampleur que la coopération en matière de sécurité doit débuter en-deçà des frontières, ou alors il sera trop tard. Comme l'a formulé Reg Whitaker, « dans un monde où les communications sont instantanées et les moyens de transport très rapides, il vaut mieux s'attaquer au problème avant qu'il n'atteigne la frontière ». Il a ajouté :

> Je ne pense pas que cela menace la souveraineté canadienne. Je ne pense pas, par exemple, que le prédédouanement des marchandises provenant d'usines canadiennes diminue de quelque manière la souveraineté canadienne. Ces marchandises n'ont aucun droit d'entrer aux États-Unis. Elles seront vérifiées, soit à la frontière, soit au point de provenance. C'est tout simplement plus rationnel de le faire au point d'origine. En fait, le Canada lui-même s'est entouré d'un périmètre de sécurité au sens large, par exemple en arrêtant les mouvements clandestins de réfugiés aux points d'origine, grâce à l'exploitation du renseignement. Je pense qu'aussi longtemps que cela se limite au niveau opérationnel, c'est intéressant pour les deux pays[34].

Les États-Unis ont bien déployé des effectifs de la Garde nationale à leur frontière nord à la suite des attaques du 11 septembre, mais, comme l'a indiqué au Comité à Washington l'ex-commissaire de l'Immigration and Naturalization Service, Doris Meissner, les propositions initiales en vue de fortifier la frontière ont été mises de côté rapidement (en partie du moins à cause de pressions internes et canadiennes).

Le débat public s'est rapidement articulé autour de l'idée de mettre en place un « périmètre de sécurité » pour le Canada et les États-Unis. Il n'y a jamais eu de

---

[33] George Haynal, 2002, p. 9.

[34] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

définitions claires à cet égard, mais, selon Stéphane Roussel, le concept impliquait ce qui suit :

> [...] d'abord un approfondissement de la coopération entre les deux États. Deuxièmement, c'est un renforcement des mesures qui existent déjà. Troisièmement, c'est l'utilisation systématique des nouvelles technologies de manière à renforcer le contrôle aux frontières et à accélérer le processus de passage aux frontières. Quatrièmement, et c'est le point le plus important, il s'agit d'harmoniser les politiques des deux gouvernements dans une série de domaines qui comprennent notamment l'immigration, le contrôle des frontières, le renseignement, la défense et la sécurité, et en particulier l'application des lois[35].

Certains témoins ont comparé l'idée d'un périmètre pour assurer la sécurité bilatérale à la démarche de l'Union européenne dans le cadre de l'accord de Schengen qui a largement aboli les contrôles internes aux frontières de la plupart des États membres de l'Union européenne, mais non de tous. Pour certains, la création d'un périmètre extérieur efficace rendrait inutiles les contrôles frontaliers entre le Canada et les États-Unis, ce qui aurait des effets bénéfiques sur le plan commercial. Laura Macdonald, de l'université Carleton, a admis que l'« européanisation » du régime frontalier de l'Amérique du Nord serait préférable à la « mexicanisation » de la frontière canado-américaine[36]. Reg Whitaker a ajouté : « Je ne suis pas du tout impressionné par la notion d'un nouvel arrangement formel de type forteresse Europe. Je pense que cela placerait le Canada dans une situation de faiblesse où il n'aurait guère son mot à dire[37]. » Pour sa part, Andrew Cooper a fait valoir ce qui suit :

> Si nous pouvions tenir un débat sain sur le modèle [de] Schengen ou sur l'Union européenne, nous trouverions beaucoup de résonance au Canada. Cependant, je n'ai pas l'impression que les États-Unis soient en train d'avoir un tel débat sain, ni sur le modèle de Schengen ni sur l'Union européenne. Il se dégage plutôt des discussions actuelles, une orientation très étroite qui va dans le sens de l'article 110 de l'ITAR, et qui nous ramène à toutes sortes d'autres questions davantage axées sur l'autonomie que sur une indépendance complexe. Ainsi, j'estime que les États-Unis vont envisager la question du périmètre non pas de façon globale, mais plutôt comme une forme de défense avancée. Le Canada pourrait en tirer certains avantages, très certainement dans ses aéroports et ses ports, mais nous n'insisterons jamais assez sur les avantages que présente la liberté d'accès à la frontière[38].

---

35 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

36 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002. Pour une discussion utile de certains des enseignements pouvant être tirés des expériences particulières de la gestion des frontières au Mexique et en Europe, voir plusieurs rapports récents sur les voyages d'études réalisés par le Forum des politiques publiques (organisme établi à Ottawa) : *Disparition des frontières et intégration économique : les leçons que le Canada peut tirer de l'Union européenne*, rapport sur le voyage du 2 au 9 novembre 2001; et *Les nouveaux rapports changeants de l'Amérique du Nord : les rapports É.-U.-Mexique et l'économie de la frontière*, rapport sur le voyage du 10 au 17 mai 2002 (tous deux disponibles à l'adresse www.ppforum.ca).

37 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

38 *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

Le gouvernement canadien n'a jamais été en faveur de l'élimination graduelle des contrôles le long de la frontière canado-américaine; entre autres, comme on l'a signalé l'automne dernier au Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux, l'entrée dans le pays d'armes et de stupéfiants en provenance des États-Unis demeure une préoccupation majeure. Même après le 11 septembre 2001, le gouvernement a conservé une attitude nettement tempérée à l'égard du concept de « périmètre » dont beaucoup, en particulier dans le monde des affaires, faisaient la promotion. L'hon. John Manley, alors ministre des Affaires étrangères, a indiqué au Comité quelques semaines après les attaques terroristes que le « périmètre » représentait « une simplification de la situation, mais je ne sais pas vraiment de quoi il s'agit[39] ». Compte tenu de la nécessité évidente d'un resserrement de la coopération, cependant, la véritable question était de savoir s'il serait indispensable d'« harmoniser » un large éventail de politiques. Comme l'a signalé au Comité l'automne dernier Charles Doran, de l'université Johns Hopkins au Maryland, le besoin fondamental était en fait d'instituer des politiques d'égale *efficacité* plutôt que des politiques identiques. Au lieu d'un « périmètre de sécurité », l'objectif est rapidement devenu l'établissement d'une « zone de confiance », selon les termes de l'ambassadeur américain Paul Cellucci et d'autres intervenants. D'après M. Whitaker : « La notion de zone de confiance, qui commence à prendre le pas sur celle de périmètre de sécurité, est un mot clé qui saisit mieux, je pense, l'essence d'une coopération sécuritaire réaliste[40]. » La distinction peut paraître symbolique autant que réelle, mais son importance tient à l'élément suivant : le Canada *peut* appliquer des règles différentes de celles des États-Unis dans des secteurs clés, tant et aussi longtemps que les deux pays peuvent s'entendre pour reconnaître mutuellement leurs politiques respectives et se convaincre de leur efficacité.

Les années de discussions théoriques sur les questions frontalières ont rapporté des dividendes importants à l'automne de 2001, lorsque l'urgence politique de la situation a permis aux responsables canadiens d'élaborer rapidement un ensemble de propositions. Celles-ci ont été présentées aux États-Unis et ont dans une large mesure servi de fondement à la « Déclaration sur la frontière intelligente » et au « Plan d'action » connexe en 30 points dont on a convenu en décembre 2001. Les principaux éléments de l'accord sur la frontière intelligente étaient les suivants : 1) la circulation sécuritaire des personnes; 2) la circulation sécuritaire des marchandises; 3) la sécurité des infrastructures; 4) la coordination et le partage de renseignements[41]. Les législateurs mexicains se sont montrés fortement intéressés par cette initiative lors des réunions tenues par le Comité en mars 2002 à Mexico; de fait, peu de temps après, les États-Unis et le Mexique ont adopté un accord plus simple basé sur le modèle de la « frontière intelligente ».

---

39 *Témoignages*, réunion n° 30, 4 octobre 2001.

40 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

41 Gouvernement du Canada, « Progress Report — Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border », 28 juin 2002, p. 1.

Comme l'a expliqué le vice-premier ministre Manley devant un comité parlementaire en avril 2002, « le principe directeur de la déclaration est que la sécurité publique et la sécurité économique se renforcent mutuellement. Notre sécurité est accrue quand nous adoptons une approche de gestion de risque qui accélère la circulation des biens et des personnes à faible risque, ce qui nous permet de concentrer nos ressources sur le passage de ceux à risque élevé[42] ». Le ministre Manley et le conseiller américain à la Sécurité du territoire national des États-Unis, Tom Ridge, ont fait part de « progrès considérables » dans la mise en œuvre du plan d'action pour une frontière intelligente en juin 2002 et ont publié un rapport d'étape annuel le 6 décembre 2002[43]. À leur réunion tenue à Detroit en septembre 2002, le premier ministre Chrétien et le président Bush ont approuvé les progrès accomplis jusque là, encouragé les responsables à aller au-delà du Plan d'action initial en 30 points, et indiqué que le secteur privé serait invité à participer de manière plus officielle aux discussions. Ils ont également assisté à des démonstrations de programmes clés visant à accélérer l'expédition de biens commerciaux (Libre-échange sécuritaire — FAST) et le passage de voyageurs connus (NEXUS). Dans le chapitre 4, le Comité se penche en détail sur ces aspects connexes de la facilitation des activités et de la sécurité à la frontière.

Les Canadiens semblent avoir accepté ces mesures comme étant nécessaires tant pour renforcer notre protection contre le terrorisme que pour maintenir notre sécurité économique en garantissant l'accès aux États-Unis. Toutefois, un certain nombre de témoins ont conseillé la prudence. Comme l'a exprimé Laura Macdonald : « Les défenseurs de cette formule espèrent réaliser des objectifs qui, à mes yeux, ne semblent pas compatibles, c'est-à-dire la disparition des frontières en ce qui concerne le mouvement de biens, de capitaux et de personnes qualifiées de désirables, et le resserrement du contrôle des biens, capitaux et personnes qualifiées d'indésirables. » Elle a ajouté que « certaines [de ces mesures sont] très controversées. On s'inquiète, en général, d'une éventuelle harmonisation ou convergence graduelle d'une vaste gamme de politiques nationales du Canada avec les politiques américaines, et on s'inquiète également des retombées que cela peut avoir sur la souveraineté[44]. »

De toute évidence, certains points du Plan d'action ont été plus difficiles à négocier que d'autres. On peut citer notamment l'exigence d'obtenir de l'information préalable sur tous les voyageurs atterrissant à des aéroports canadiens; l'élaboration d'un système en vue d'harmoniser l'aspect commercial; la négociation d'un accord relatif aux « tiers pays sûrs ».

---

42 « Notes pour une déclaration de l'honorable John Manley, vice-premier ministre du Canada et ministre des Infrastructures et des sociétés d'État, devant le Sous-comité sur la sécurité nationale de la Chambre des communes », Ottawa, 10 avril 2002, p. 5.

43 Voir le Communiqué du gouvernement canadien du 6 décembre 2002 intitulé *Le gouverneur Ridge et le vice-premier ministre Manley rendent public le rapport d'étape annuel concernant le Plan d'action sur une frontière intelligente* ainsi que le Rapport en question.

44 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

Ce dernier accord visait à empêcher le « magasinage » en quête d'un pays d'asile, en permettant aux immigrants de revendiquer le statut de réfugié soit au Canada ou aux États-Unis, mais non dans les deux pays. D'après le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration : « De façon générale, on reconnaît qu'il était nécessaire de prendre certaines mesures afin de limiter le recours abusif au système canadien de détermination du statut de réfugié, et cette entente constitue un moyen efficace et humanitaire d'y parvenir[45] ». Toutefois, tout en acceptant la nécessité d'une coopération plus étroite contre les terroristes, même certains représentants du monde des affaires ont souligné la nécessité de bien saisir les implications de la coopération sur tous les tableaux. À Vancouver, par exemple, le Comité a entendu l'Américain Greg Boos, membre du conseil du Pacific Corridor Enterprise Council — organisme qu'on nous a décrit comme étant « une sorte de chambre de commerce transfrontalière » — et président d'un groupe de veille sur la situation frontalière de l'American Immigration Lawyers Association. Il a rappelé au Comité que le Canada et les États-Unis avaient adopté des points de vue différents sur les réfugiés d'Amérique centrale dans les années 1980-1990, lorsque la région était ravagée par la guerre civile et que le gouvernement américain « appuyait certaines des factions là-bas ». À partir de cette toile de fond, il a poursuivi son exposé :

> L'une des choses que je n'aime pas dans le plan en 30 points, et l'une des choses à son sujet qui déplaisent aux avocats américains spécialisés en immigration et à d'autres qui se préoccupent de la vie humaine aux États-Unis, est que le plan en 30 points prévoit l'harmonisation de la politique américaine et canadienne en matière de réfugiés. Plus précisément, ce plan dit que si une personne arrivant par les États-Unis n'y a pas demandé le statut de réfugié, elle ne peut pas non plus demander le statut de réfugié au Canada.
>
> Je pense que ce qu'il faut faire avec le plan en 30 points, c'est dire qu'en matière d'asile et de réfugiés, il faut un dépistage commun des États-Unis et du Canada des terroristes, mais sans aller jusqu'à dire que les deux systèmes doivent être identiques au point qu'une personne passant par les États-Unis ne puisse demander asile au Canada ou inversement. On ne sait jamais; un jour ce pourraient être les États-Unis qui porteront le chapeau blanc dans le cas de certains ressortissants étrangers et le Canada le chapeau noir[46].

En septembre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé que les négociateurs étaient parvenus à une « entente sur les tiers pays sûrs » et, au début de décembre 2002, un accord final est intervenu avec les États-Unis. On a exprimé des préoccupations quant au fait qu'une entente sur les pays tiers sûrs pourrait impliquer l'harmonisation d'une partie des politiques d'immigration et la convergence dans l'évaluation de la situation dans des pays étrangers, donc d'une partie de la politique étrangère, ou avoir une incidence sur la capacité du Canada de remplir ses engagements en vertu de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Par conséquent, le Comité estime que le gouvernement devrait faire preuve de circonspection et demeurer sensible aux répercussions d'un tel projet sur l'indépendance de la politique étrangère du

---

[45] « Le ministre Coderre demande l'approbation du gouvernement relativement à l'entente sur les tiers pays sûrs », Citoyenneté et Immigration Canada, *Communiqué de presse* (2002-26), Ottawa, 10 septembre 2002.

[46] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

Canada. Il est d'accord avec ceux qui réclament que la mise en œuvre de l'entente fasse l'objet d'une supervision systématique parlementaire et autre.

Le ministre Manley et le gouverneur Tom Ridge continueront sans doute à produire des rapports d'étape sur l'évolution de la situation, mais le Comité observe qu'on ne s'est pas engagé publiquement à produire le même genre de bulletin exhaustif que celui publié sur le processus de la frontière intelligente lors de la réunion de septembre 2002 du premier ministre Chrétien et du président Bush. Le Comité estime que de tels bulletins ont une importance vitale pour ce qui est d'observer les incidences du processus. En conséquence, le Comité s'engage à tenir une audience dans le proche avenir afin d'examiner les progrès cumulatifs accomplis au cours de la première année écoulée depuis la Déclaration du 12 décembre 2001. Il y invitera les membres d'autres comités parlementaires qui ont fait rapport sur des dossiers liés à la frontière depuis septembre 2001.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait présenter au Parlement un rapport annuel exposant en détail l'état d'avancement du processus de la « frontière intelligente ». Les ministres responsables de la mise en œuvre des mesures de sécurité à la frontière devraient également témoigner devant les comités compétents des deux Chambres du Parlement sur le contenu de ce rapport.

Collaboration en matière d'application de la loi et de renseignement

Le renseignement et l'application de la loi constituent deux éléments importants de la collaboration sur le plan de la sécurité. Dans la foulée des attaques du 11 septembre, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'améliorer la collaboration relative au renseignement. Dans leur étude approfondie publiée à l'automne 2001, des experts du Center for Strategic and International Studies, organisme qui est établi à Washington et que le Comité a visité en mars 2002, ont fait valoir le point de vue suivant : « Tout est possible avec un bon service de renseignement, mais on ne parvient à rien sans lui[47]. »

Le Canada et les États-Unis entretiennent une excellente collaboration depuis des décennies dans ces domaines. Depuis 1988, les représentants des deux gouvernements respectifs se réunissent annuellement au sein du Groupe consultatif bilatéral sur l'antiterrorisme. Des ententes ont été conclues sur la recherche et le développement au sujet des technologies de lutte contre le terrorisme ainsi que sur la tenue d'exercices

---

[47] Kurt M. Campbell et Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, Washington, Center for Strategic and International Studies, Novembre 2001, p. 78. Pour obtenir un aperçu utile de l'évolution de la situation à ce chapitre depuis septembre dernier, consulter le document rédigé par Reg Whitaker et intitulé *9/11 and the Canadian Security and Intelligence Community*. Ce document (www.sfu.ca/igs/CASIS/Whitaker.pdf) a été présenté lors de la conférence organisée en septembre 2002 par l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement (ACESR).

conjoints. Le Groupe a également abordé des questions ayant débouché sur une entente de collaboration en vertu de laquelle les deux pays échangent des listes de terroristes éventuels. Ces listes servent lors des contrôles à la frontière et lors de la vérification des visas. Le Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente engageait également les deux pays à accroître considérablement leur collaboration à cet égard.

À la suite des attaques du 11 septembre, le gouvernement du Canada a accru considérablement les ressources consacrées à ses services du renseignement, qui avaient fait l'objet de compressions importantes visant à réduire le déficit fédéral. Il a en outre accordé au Centre de la sécurité des télécommunications (CST) de nouveaux pouvoirs en vertu des mesures législatives visant à combattre le terrorisme. La collaboration bilatérale avec les États-Unis a également été intensifiée, notamment par la création de six équipes intégrées de la police des frontières (EIPF). Ces équipes se composent de représentants de la police, des services d'immigration et des douanes des deux pays, qui travaillent quotidiennement en partenariat avec les organismes d'application de la loi des villes, des États et des provinces. On compte désormais 10 EIPF, et 19 autres devraient être créées d'ici la fin de l'année financière[48]. Lors d'une conférence tenue en septembre 2002 à Ottawa et réunissant des experts dans les domaines de la sécurité et de la défense, Paul Cellucci, ambassadeur américain au Canada, a signalé en fait que la collaboration entre les organismes du renseignement et de l'application de la loi des États-Unis et du Canada a toujours été « bonne », mais qu'elle est maintenant « extraordinaire ».

Les intérêts des deux pays sont bien servis lorsque le Canada accroît ses capacités et sa coopération bilatérale à ce chapitre. Comme Denis Stairs l'a souligné récemment, « [...] il nous faut du renseignement de tout premier ordre. Il nous faut encore plus : nous avons besoin d'analystes du renseignement de tout premier ordre. [...] Perfectionner nos capacités d'analyse peut se révéler aussi utile à nos voisins qu'à nous, parce que, notamment, il y a des choses que les chercheurs d'une petite puissance peuvent réaliser, mais qui sont irréalisables par ceux d'une puissance hégémonique. [...] Les petites puissances peuvent mieux saisir certains aspects de la réalité qui échappent facilement aux méga puissances moins souples[49] ».

Dans son rapport préliminaire présenté à l'automne 2001, le Comité adhérait aux recommandations formulées par des experts comme les professeurs Wesley Wark de l'université de Toronto et Martin Rudner ainsi qu'Andrew Cohen de l'université Carleton sur la nécessité de majorer les crédits attribués aux services canadiens du renseignement. Certains témoins ont aussi proposé la création d'un organisme du renseignement étranger, même si le vice-premier ministre Manley a signalé à un comité

---

48 Le gouvernement canadien a également créé quatre équipes intégrées de sécurité nationale dans les grandes agglomérations urbaines afin de mieux intégrer, à un stade précoce, les aspects du renseignement et de l'application des lois dans les questions de sécurité nationale.

49 Denis Stairs, *9/11 Terrorism, Root causes and all that: Policy implications of the socio-cultural argument*, Options politiques, septembre 2002, p. 10.

parlementaire en avril 2002 que le gouvernement n'avait pas encore déterminé si cette solution s'imposait[50].

L'augmentation des ressources affectées aux services du renseignement dans le budget de décembre 2001 a été bien accueillie. Sur la question des nouveaux enjeux, le professeur Stewart Farson, de l'université Simon Fraser, qui a participé à l'examen parlementaire de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (SCRS) en 1989-1990, a cependant indiqué au Comité que le SCRS aurait encore besoin d'un examen indépendant et d'une surveillance parlementaire accrue. Le Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes assure une certaine partie de cette surveillance. Voici la teneur des propos M. Farson à cet égard :

> En ce qui concerne le renforcement des services de renseignement, je crois que l'essentiel est de considérer la situation avec un regard neuf. La première mesure serait donc un examen complet du secteur [...]
>
> Parallèlement, bien entendu, le Parlement doit être informé et engagé dans le processus d'examen. Il doit avoir accès au produit de l'examen. Je pense également que le Parlement devrait disposer d'un comité permanent de la sécurité et du renseignement — en espérant qu'il puisse fonctionner de manière non partisane[51].

Le Comité souscrit à cette idée. Voici ce qu'a déclaré le gouvernement dans sa réponse d'octobre 2002 au rapport publié en février 2002 par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : « Le gouvernement reconnaît que l'efficacité continue de notre cadre rigoureux d'examen et de reddition de comptes passe par la communication de plus de renseignements au Parlement et au public. Il est dans l'intérêt de tous les Canadiens d'accroître la transparence et la discussion publique à ce chapitre[52]. »

Recommandation 10

Tout en étant conscient d'éventuelles contraintes sur le plan juridique, le Comité croit que la Chambre des communes devrait constituer un comité permanent de la sécurité et du renseignement, le dotant d'installations sûres et adéquates, de personnel professionnel et habilité sur le plan de la sécurité et d'autres moyens nécessaires. De plus, le Comité spécial du Cabinet sur la sécurité publique et

---

50 *Témoignages*, Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, réunion n° 3, 10 avril 2002.

51 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

52 Gouvernement du Canada, *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, Réponse du gouvernement au rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, octobre 2002, p. 13. Cette réponse présente un bilan de toutes les mesures prises en matière de sécurité et de défense par le gouvernement au cours de l'année écoulée.

l'antiterrorisme devrait être remplacé par un comité permanent du Cabinet sur la sécurité nationale. En outre, le gouvernement devrait effectuer un examen des services canadiens du renseignement et transmettre ses conclusions au Parlement. Enfin, il devrait également favoriser, à cet égard, une surveillance parlementaire accrue de la part du nouveau comité permanent de la sécurité et du renseignement précité.

3.4 L'avenir de la collaboration entre le Canada et les États-Unis en matière de défense

[...] le peuple américain ne restera pas les bras croisés si la souveraineté du territoire canadien est menacée [...]

Franklin D. Roosevelt, président des États-Unis,
Kingston, Ontario, août 1938.

[...] nous avons également des obligations à respecter à titre de voisin amical [...] notamment voir à ce que notre pays soit aussi protégé contre une attaque ou une invasion possible que nous pouvons raisonnablement l'espérer.

[...] le cas échéant, les forces ennemies ne devraient pas pouvoir poursuivre leur incursion aérienne, maritime ou terrestre à destination des États-Unis en passant par le territoire canadien.

William Lyon Mackenzie King, premier minister du Canada,
Woodbridge, Ontario, août 1938[53].

Le NORAD et la défense de l'Amérique du Nord

[...] même si le gouvernement décidait de réduire sensiblement sa collaboration avec les États-Unis dans le domaine de la défense, le Canada serait encore obligé de compter sur son voisin du sud pour l'aider à protéger son territoire et ses abords. Cette aide serait alors strictement assujettie aux conditions américaines, puisque le Canada ne bénéficierait plus de l'influence que lui confère sa relation actuelle avec les États-Unis et avec les autres alliés de l'OTAN.

Gouvernement du Canada,
Le Livre blanc sur la défense de 1994.

Compte tenu des faits géographiques et historiques, les gouvernements canadiens ont déterminé depuis longtemps que le Canada pouvait mieux être défendu grâce à une collaboration avec ses alliés, dont le plus important et le premier sont les États-Unis. Le professeur Jim Fergusson de l'université du Manitoba a indiqué qu'il « est important de réaliser pleinement que toute menace qui pèse sur la zone continentale des États-Unis, sur les villes américaines, sur le commerce américain ou sur l'économie

---

[53] Tirée de *Une histoire militaire du Canada*, Desmond Morton, Hurtig Publishers, Edmonton, 1985, p. 176-177.

américaine en raison d'actes terroristes ou d'autres facteurs, constitue aussi une menace fondamentale pour nos intérêts nationaux et notre sécurité nationale[54] ».

Depuis plus de six décennies, les liens qui unissent nos deux pays en matière de défense ont toujours reposé sur ces obligations réciproques dans ce domaine. Nos gouvernements respectifs se sont librement engagés à cet égard parce que, particulièrement pendant la guerre froide, ils envisageaient presque toujours de la même façon les menaces militaires qui ont pesé contre l'Amérique du Nord. Cependant, l'engagement canadien a constitué également une reconnaissance du fait que, si le Canada ne prenait pas d'initiatives à l'égard des préoccupations fondamentales des États-Unis en matière de sécurité, notre voisin s'en chargerait, ce qu'on a appelé « la défense en contrepartie de l'aide ». À cet égard, voici les propos qu'a tenus le professeur Rob Huebert à Calgary :

> Nous ne pouvons perdre de vue le fait que nous soyons les voisins d'une super puissance. Fort heureusement, cette super puissance a en grande partie la même culture politique, la même orientation, les mêmes intérêts et les mêmes objectifs que le Canada. Notre situation est donc beaucoup plus confortable que celle, mettons, de la Pologne ou de la Finlande jadis par rapport à l'Union soviétique, mais c'est néanmoins une relation qui doit rester sous surveillance.
>
> Nous allons devoir être très prudents dans notre analyse de la situation. Nous devons prendre bien garde à ne pas réagir de façon excessive, mais du même coup, nous devons également prendre bien garde à ne pas sous-estimer les préoccupations des Américains. En d'autres termes, nous devons continuer à analyser et à surveiller notre position d'équilibre et demeurer parfaitement vigilants[55].

Au cours du dernier demi-siècle, le Canada et les États-Unis sont parvenus à un degré de coopération militaire sans précédent dans le monde. Ils ont signé plus de 80 accords ayant valeur de traité en matière de défense et plus de 250 protocoles d'entente qui régissent leurs relations à l'heure actuelle; en outre, les questions de défense sont examinées par environ 145 organismes bilatéraux, dont le plus important est la Commission permanente mixte de défense (CPMD), établie dans le cadre de la Déclaration d'Ogdensburg de 1940 pour « examiner la vaste question de la défense de la partie nord de l'hémisphère occidental[56] ».

En outre, les forces armées des deux pays collaborent étroitement en ce qui concerne tous les services. Les militaires canadiens ont pu ainsi maintenir un niveau élevé d'« interopérabilité » technique avec leurs homologues américains, objectif important pour les planificateurs militaires d'un pays qui s'attend à combattre avec les alliés tout en étant aux prises avec des compressions marquées dans son budget

---

54 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

55 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

56 Desmond Morton, 1985, p. 182.

militaire. Les navires canadiens s'intègrent systématiquement aux groupes aéronavaux américains, comme ce fut le cas à l'automne 2001. L'infanterie canadienne a combattu aux côtés des troupes américaines en Afghanistan, ces dernières assurant le contrôle mais non le commandement.

La clé de voûte et le symbole de la coopération militaire bilatérale demeurent le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), organisme binational unique en son genre qui a été le cadre régissant la coopération des deux pays en matière de surveillance et de défense de l'espace aérien de l'Amérique du Nord depuis la fin des années 1950. En fait, le NORAD était, au moment de sa création, le mécanisme ultime de « défense intérieure ». À cet égard, les auteurs d'un récent rapport américain signalent ce qui suit : « Grâce à ses mécanismes de commandement et de contrôle ainsi qu'à ses dispositifs d'alerte rapide, sans oublier son commandement unifié — traditionnellement, un commandant américain et un commandant adjoint canadien —, le NORAD est, pourrait-on dire, l'organisme de défense binational le plus intégré du monde. Sans aucun doute, il est la pierre angulaire de la relation de sécurité mutuelle entre le Canada et les États-Unis[57]. » Comme nous l'avons déjà souligné, John Manley avait rejeté l'idée d'un « périmètre » de sécurité nord-américain non défini lorsqu'il a témoigné devant le Comité à titre de ministre des Affaires étrangères. Par la suite, il a ajouté ce qui suit : « Si ce périmètre représente quelque chose comme le NORAD, je serais beaucoup plus à l'aise, car je saurais de quoi nous parlons[58]. »

Les deux pays préfèrent poursuivre la coopération dans la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Cependant, les avancées de la technologie, la fin de la guerre froide et la diminution de la capacité militaire canadienne, pris ensemble, font en sorte que les Américains *ont besoin* de la collaboration canadienne probablement moins aujourd'hui qu'à la fin des années 1950. Compte tenu des différends toujours présents quant à la question de la défense antimissile, de l'insatisfaction américaine à propos du niveau du budget canadien en matière de défense et de la décision prise par les États-Unis après le 11 septembre de restructurer leurs forces militaires en Amérique du Nord afin de mieux favoriser la sécurité intérieure, certains Canadiens ont fait valoir que le Canada et les États-Unis se trouvaient à un carrefour crucial dans leurs relations bilatérales de défense. Voici les propos du professeur Fergusson à cet égard : « En ce qui concerne la défense et la sécurité, la seule question retenue était, ironiquement, l'avenir de la coopération entre le Canada et les États-Unis axée sur le NORAD et l'avenir du NORAD [...] On peut donc dire que, alors que le volet économique évoluait vers l'intégration, le volet défense et sécurité avait atteint en quelque sorte un point de désintégration ou de crainte de la désintégration[59]. »

---

[57] Stephen Cundari et autres., *The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism*, Center for the Study of the Presidency, 2002, p. 5-6.

[58] *Témoignages*, réunion n° 40, 6 novembre 2001.

[59] *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

Le « Commandement du Nord » des États-Unis (NORTHCOM)

Il faudra de nombreuses années aux États-Unis pour mettre de l'ordre dans leur sécurité, comme il faudra du temps au Canada pour régler divers aspects de la coopération entre le ministère de la Défense et les autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Ce sont des processus qui devront se dérouler à l'échelle interne et à l'échelle bilatérale pour tenter de déterminer jusqu'où ira la coopération et dans quelle mesure il convient d'abandonner le modèle actuel, axé uniquement sur le NORAD, pour adopter d'autres modèles.

Jim Fergusson, université du Manitoba,
Témoignages, réunion n° 75, 6 mai 2002.

[...] dans ce domaine particulier, il faut s'assurer de ne faire que ce qui doit être fait. Il ne faut pas en donner plus que ce qu'il faut donner. Si les menaces envers le Canada sont réelles et que nous ne pouvons pas les déjouer tout seuls, qu'il nous faut les régler dans un cadre bilatéral, nous devons donc négocier des arrangements visant à protéger la souveraineté canadienne et effectivement étoffer notre sécurité sans atteinte à notre souveraineté. Cela fait partie des négociations. Cependant, cela peut s'avérer très compliqué [...] d'assurer le respect de la consigne.

Jill Sinclair, sous-ministre adjointe intérimaire,
Politique mondiale et sécurité, MAECI[60].

Même si elles n'ont pas été exécutées par des forces militaires, les attaques du 11 septembre ont entraîné des conséquences militaires importantes, notamment l'invocation par l'OTAN de l'article 5 de l'entente de défense collective pour la première fois de son histoire. Elles ont également amené les États-Unis à repenser ses structures et ses relations en matière de défense, y compris celles avec le Canada. À la suite des pourparlers tenus à Washington en novembre 2001, le ministre de la Défense nationale a indiqué aux journalistes que le Canada et les États-Unis examinaient de nouveau tous les aspects de leur collaboration en matière de défense. Voici la teneur de ses propos à cet égard : « Nous examinerons les domaines de coopération en tenant compte des modifications survenues depuis le 11 septembre en matière de sécurité. » Il a ajouté ceci : « Je n'émettrai aucune hypothèse sur l'issue des pourparlers sauf pour vous dire que nous nous efforçons d'améliorer nos relations ainsi que la sécurité des peuples de nos deux pays et de notre continent[61]. » Les mois suivants, un débat important axé sur le NORAD a été entamé à propos de l'avenir de la coopération bilatérale en matière de défense.

Dans les mois qui ont suivi les attaques terroristes, les militaires américains ont fait savoir qu'ils proposaient pour la première fois de restructurer les commandements américains existants afin de créer le Commandement du Nord qui serait responsable de toutes les forces américaines en Amérique du Nord ainsi que des territoires canadien et mexicain. Lorsque les plans relatifs au Commandement du Nord ont finalement été annoncés en avril 2002, il était dorénavant évident que cette restructuration visait

---

60 *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, fascicule 19, 14 août 2002, séance du matin.

61 Tim Naumetz, « Canada, U.S. May Expand Joint Defence », *The Ottawa Citizen*, 22 novembre 2001.

essentiellement à permettre aux forces militaires américaines de mieux aider les premiers intervenants civils en cas de catastrophe naturelle ou d'incident terroriste impliquant des armes de destruction massive. Lorsqu'on lui a demandé en septembre 2002 comment le Commandement du Nord était distinct des autres commandements unifiés américains ailleurs dans le monde, le général Ralph « Ed » Eberhart, nouveau commandant de ce commandement (et du NORAD), a répondu que la principale différence résidait dans le fait que, puisqu'il était responsable du territoire américain, le Commandement du Nord devra fournir un soutien intégré aux autorités civiles, y compris au président et au secrétaire à la Défense. Il a ajouté qu'il faudra améliorer les relations avec les autorités policières locales pour détecter et prévenir les actes terroristes ainsi que pour former les intervenants en cas d'urgence et collaborer avec eux[62].

Étant donné le manque de précisions relatives aux répercussions du Commandement du Nord sur les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de défense, les observateurs ont réagi différemment. Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires étrangères, a prévenu le Comité à Vancouver au sujet des « pressions accrues en vue d'une intégration militaire ». Compte tenu des pressions simultanées exercées pour parvenir à l'intégration économique, M. Axworthy a signalé au Comité ce qui suit :

> [...] l'interaction entre les deux [...] crée, je pense, une série de questions très importantes auxquelles doivent répondre les Canadiens quant au degré auquel nous allons maintenir notre capacité de manœuvrer, notre liberté de choix et notre capacité de faire des jugements sur la base de ce que nous considérons comme étant nos propres intérêts et nos propres valeurs. Il est important de ne pas traiter de ces choses isolément, mais de voir l'effet en cascade, qu'il faut examiner dans toutes ses ramifications[63].

Michael Byers, professeur canadien de droit à l'université Duke, a publié une étude intitulée *Canadian Armed Forces Under U.S. Command*, commandée par le Liu Centre for the Study of Global Issues que dirige M. Axworthy, à l'université de la Colombie-Britannique. Dans cette étude qui connaît un grand retentissement, M. Byers souligne toute la gamme des questions juridiques et autres problèmes qui *pourraient* survenir si le Canada acceptait d'« intégrer » davantage ses forces militaires à celles des Américains sans en soupeser les conséquences. C'est en ces termes que le professeur Byers a présenté au Comité les principales conclusions et recommandations de l'étude : « Il y a de très nombreuses questions et pas autant de réponses, mais cela reflète en soi l'incertitude de la situation à laquelle nous sommes confrontés » Il a ajouté que « [...] les États-Unis ne nous veulent pas de mal, mais il se peut que, tous les deux, nous n'anticipions pas les problèmes[64]. ».

---

62 Sergent-chef Bob Haskell, « NORTHCOM Chief: Guard Key to Homeland Defense », *AirLINK News*, 10 septembre 2002.

63 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

64 *Ibid.*

Selon Jim Fergusson, c'est « paniquer » que de penser que les États-Unis « dictent leur volonté » au Canada ou de craindre les répercussions du Commandement du Nord[65]. M. Granatstein a réfuté les arguments de MM. Axworthy et Byers, affirmant qu'ils avaient mal compris le Commandement du Nord et faisant remarquer qu'il s'agissait d'une structure américaine interne. En outre, il ne partageait pas leurs arguments plus vastes au sujet de la souveraineté canadienne. Voici la teneur de ses propos à cet égard :

> Les préoccupations de M. Axworthy sont tout simplement erronées; elles ne sont certainement pas dans l'intérêt de la défense du Canada et du continent. En effet, les Canadiens doivent se soucier de l'intégration élargie avec les militaires des États-Unis, mais dans leur volonté de demeurer une nation souveraine, ils ne doivent pas oublier les enjeux. Presque 90 % de notre commerce étant destiné aux États-Unis ou transitant par ces derniers, notre bien-être dépend des bonnes relations avec la super puissance voisine[66].

Comme nous l'avons souligné plus tôt, M. Granatstein a également fait valoir que le Canada n'avait effectivement pas d'« autre choix » : il devait satisfaire aux exigences américaines formulées depuis longtemps à l'égard de la défense antimissile et du budget de la défense. En fonction de cette évaluation controversée, il formule la proposition suivante :

> [...] mais Ottawa devrait, en toute logique, favoriser la création d'un accord NORAD élargi couvrant les forces terrestres et navales des deux pays et préservant le statut du Canada dans le NORAD binational.
>
> Ces suggestions vont à l'encontre des préoccupations du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international au sujet de la souveraineté et de l'autonomie, et le ministère des Finances craint probablement que, si le Canada élargissait le NORAD pour couvrir la défense intérieure, les pressions américaines préconisant un budget beaucoup plus important en matière de défense pourraient être trop fortes pour être laissées de côté. Toutefois, il faut aborder la question exactement comme pour le système national de défense antimissile. Les États-Unis sont déterminés à améliorer leur défense intérieure et vont certainement aborder cette question, comme ils le doivent, dans une perspective continentale [...]
>
> Ainsi, le Canada a le choix de laisser les Américains planifier l'utilisation du territoire canadien ou de participer aux décisions[67].

Même si le Commandement du Nord est strictement une initiative américaine, il entraînera des répercussions pour le Canada. De plus, un groupe d'experts américains a signalé ce qui suit en septembre 2002 :

---

65 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

66 *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

67 *Ibid.*

> En raison de sa nature classifiée, le processus d'examen a fait naître invariablement des préoccupations pertinentes chez les représentants canadiens. Par nécessité, les Canadiens n'ont pas été informés officiellement du plan proposé à l'égard du nouveau commandement avant janvier, celui-ci devant être approuvé préalablement par le président Bush, ce qui donnait aux médias canadiens des mois pour émettre des hypothèses sur les répercussions éventuelles du nouveau commandement sur les ententes de sécurité mutuelle. La création d'un tel commandement important influencerait de toute évidence la forme et le fonctionnement du NORAD, mais nul ne sait dans quelle mesure exacte[68].

En fait, les autorités américaines favorisaient *effectivement* l'accroissement des fonctions du NORAD afin d'inclure les forces navales et terrestres, étant donné que les forces américaines relèveraient dorénavant d'un seul commandement. Ces experts ont décrit en ces termes les répercussions :

> Les autorités américaines souhaiteraient que la portée opérationnelle du NORAD — qui se restreint actuellement aux avertissements en cas d'attaques au missile ainsi qu'à la détection de ces attaques et à la défense contre des menaces aériennes comme les bombardiers — soit accrue pour englober le soutien maritime, terrestre et civil. Ainsi, la structure organisationnelle du NORAD serait, grosso modo, parallèle à celle du nouveau Commandement du Nord, qui comprendra les éléments aériens, terrestres et maritimes ainsi que le soutien civil[69].

Le Comité fait remarquer que, pendant ses réunions avec les hauts fonctionnaires américains à Washington, Frank Miller, du Conseil national de sécurité, a signalé que les États-Unis souhaiteraient que le Canada coopère dans toute la mesure du possible, étant donné que la défense commune est toujours plus efficace; les États-Unis désiraient également entamer des pourparlers avec le Mexique.

Quoi qu'il en soit, une équipe de négociateurs canadiens aurait rejeté l'idée que le NORAD assume des fonctions terrestres et maritimes. Elle était dirigée par des représentants du ministère de la Défense nationale — dont des membres du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) — ainsi que par des fonctionnaires du MAECI. Pour appuyer sa position, elle a signalé que la nécessité de réagir immédiatement en cas de menace aérienne ne valait pas pour les menaces maritimes et terrestres. Selon les témoignages devant un comité parlementaire en août 2002 et les rapports publiés ultérieurement, l'équipe aurait avalisé la création d'un groupe binational restreint de planification et de surveillance, qui serait installé dans le quartier général du NORAD et qui travaillerait à la fois à la planification d'urgence — comme la réaction en cas de catastrophe naturelle ou d'incident terroriste impliquant des armes de destruction massive — et à la surveillance permanente. Commentant les récentes critiques formulées à propos de la sécurité le long des côtes et dans les ports, le lieutenant-général George MacDonald, vice-chef d'état-major de la

---

[68] Cundari et autres, *The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism*, Center for the Study of the Presidency, 2002, p. 8-9.

[69] *Ibid.*, p. 12.

Défense, s'est exprimé ainsi lors d'une conférence tenue en septembre 2002 : « Les aspects maritimes seront élaborés plus rigoureusement à brève échéance que les aspects terrestres[70]. » Le ministre de la Défense nationale a également indiqué que les négociations sont en cours afin d'autoriser les forces militaires canadiennes et américaines à traverser la frontière rapidement à la demande de l'autre pays afin de collaborer aux interventions d'urgence. Le 9 décembre 2002, le gouvernement canadien a annoncé la mise sur pied d'un Groupe de planification binational. Ce groupe, dont la durée initiale est de deux ans, sera dirigé par un Canadien.

Un tel groupe de planification et de surveillance fait naître moins de questions que l'élargissement des fonctions du NORAD. Néanmoins, certaines questions se posent comme pour la recherche plus poussée d'une « interopérabilité » encore plus grande. Le professeur Byers a signalé ce qui suit au Comité à Vancouver :

> [...] vous retournerez à Ottawa et l'on vous dira probablement que le plan que le ministère de la Défense américain veut mettre en œuvre s'appelle une cellule politique, ce qui suppose tout simplement envoyer 50 ou 100 officiers canadiens [...] pour assurer une collaboration étroite avec les États-Unis.
>
> À mon avis, en l'absence d'une explication détaillée de la façon dont cela fonctionnerait, cette cellule politique entraîne exactement les mêmes problèmes potentiels que toute autre forme de collaboration militaire étroite. Il convient de poser les mêmes questions et d'y trouver réponse. Quel que soit le terme retenu, la question est de savoir si les politiques et la liberté d'agir du Canada seraient compromises en cas de situation de crise. Si une cellule politique signifie que la frégate canadienne à 400 miles au large de l'Île de Sable ferait une manœuvre au sujet de laquelle le gouvernement du Canada n'aurait pas été consulté, alors cela est synonyme de contrôle opérationnel et de commandement[71].

Joel Sokolsky, doyen de la Faculté des arts au Collège militaire royal du Canada, à Kingston, a fait remarquer que nous nous attendons à une réaction immédiate en raison des ententes régissant les situations d'urgence. Voici ce qu'il en dit : « Ce n'est pas lorsque survient une crise qu'il faut remettre en question ces ententes [...] En raison de ce genre d'entente, les États-Unis s'attendent à ce que, dans l'éventualité d'une urgence qui les menacerait, le Canada accepte de demander l'aide des troupes américaines s'il ne peut maîtriser la situation[72]. »

Pour diverses raisons, dont cette dernière, Danford Middlemiss et Denis Stairs, politologues à l'université Dalhousie, ont récemment fait valoir qu'une « participation permanente dans le cadre de l'interopérabilité qu'entraîne le NORAD implique des coûts, dont certains sont politiques et d'autres financiers ». Les Canadiens ont choisi d'assumer ces coûts par rapport au NORAD. Les politologues ont ajouté cependant que « les

---

70 Robert Fife et Sheldon Alberts, « Canada U.S. Devise Joint Military Unit », *The National Post*, 17 septembre 2002, p. A-1.

71 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

72 Daniel LeBlanc, « Plan Joint Troop Action in Detail », Experts Warn, *The Globe and Mail*, 29 août 2002.

dimensions politiques de l'interopérabilité militaire avec les troupes américaines nécessitent peut-être dorénavant une attention plus grande que celle dont elles ont fait l'objet par le passé[73] ».

Le Comité est d'avis que, dans le contexte actuel de l'accroissement de la menace terroriste, les Canadiens peuvent accepter la nécessité d'augmenter la surveillance et la planification d'urgence. Pourtant, rien ne vient justifier encore le besoin d'accroître le rôle du NORAD, ce qui exigerait à tout le moins un débat exhaustif avant le prochain renouvellement de l'entente du NORAD.

Recommandation 11

Le gouvernement devrait rendre publiques toutes les ententes pertinentes en vertu desquelles les planificateurs militaires canadiens participeront aux travaux du groupe de surveillance et de planification qui vient d'être proposé et qui devrait être affecté au quartier général du NORAD. Pour que l'utilité et les grandes répercussions de ce groupe fassent l'objet d'un débat public exhaustif, le gouvernement devrait également rédiger et déposer un rapport sur le travail de ce nouveau groupe avant le prochain renouvellement de l'entente du NORAD.

La défense antimissile

[... il est] très difficile en effet pour le gouvernement canadien de rejeter toute proposition importante en matière de défense que le gouvernement des États-Unis présente avec conviction comme étant essentielle pour la sécurité de l'Amérique du Nord[74].

L'hon. Brooke Claxton,
ministre de la Défense nationale, 1953.

La position des Affaires étrangères dans ses rapports avec les États-Unis consistait à empêcher tout ce qui pouvait ressembler à un défi direct aux souhaits américains en matière de sécurité. La tactique habituelle consistait à concéder ce qui ne pouvait être refusé tout en gardant une porte ouverte pour revoir ou diluer les parties de l'entente jugées contraires aux intérêts propres du Canada[75].

Arthur Andrew,
ministère des Affaires extérieures, 1947-1978.

---

[73] Danford W. Middlemiss et Denis Stairs, « The Canadian Forces and the Doctrine of Interoperability: The Issues », Enjeux publics, volume 3, n° 7, Institut de recherche en politiques publiques, juin 2002, p. 19 et 13.

[74] Cité dans Joel Sokolsky, « *The Future of North American Defence Cooperation* », *International Journal* 46 (hiver 1990-1991).

[75] Arthur Andrew, *The Rise and Fall of a Middle Power: Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto, James Lorimer and Company, 1993, p. 52.

La construction de systèmes de défense contre les missiles balistiques a été une question complexe et controversée pendant des décennies, tant aux États-Unis que chez des alliés comme le Canada. Toutefois, comme George Lindsey, ancien haut fonctionnaire du ministère de la Défense nationale, le soulignait devant le Comité à propos de la défense antimissile dans le contexte actuel :

> [elle] a de très importantes répercussions pour le Canada dans différents domaines. La principale est la défense de l'Amérique du Nord contre une attaque intercontinentale, mais ce n'est pas la seule. [...] nous devons également nous inquiéter d'opérations qui se déroulent outre-mer, où il est très probable qu'on utilisera des missiles balistiques, mais ce seront des armes tactiques de portée plus limitée, probablement pas des armes nucléaires. Mais il est très probable que des soldats canadiens participeront à ces opérations. Un troisième élément, qui est peut-être davantage lié aux délibérations de votre comité, est celui des relations entre le Canada et les États-Unis. Il ne s'agit pas uniquement de défense ou de sécurité, mais aussi d'échanges de renseignements et de coopération dans l'utilisation de la technologie de pointe, ce qui un jour sera très important, plus que maintenant, pour l'exploitation de l'espace. Enfin, il y a les répercussions du bouclier antimissile américain sur la prolifération des armes et sur le contrôle des armements[76].

La controverse entourant la défense antimissile a culminé dans les années 1980, alors que le président Ronald Reagan a annoncé une « Initiative de défense stratégique » (IDS) visant à bâtir un système de défense antimissile dans l'espace. Jugé par plusieurs comme étant trop complexe sur le plan technologique pour être réalisable, ce projet de « Guerre des étoiles » aurait contrevenu, selon des critiques, au Traité américano-soviétique de 1972 sur les missiles antimissile balistique (ABM) interdisant tout système de défense antimissile d'envergure. En outre, le projet violait un accord tacite sur la protection de l'espace à des fins pacifiques et constituait une provocation susceptible de relancer la course aux armes nucléaires. Le gouvernement Mulroney a refusé de participer officiellement à l'IDS, mais permis aux entreprises canadiennes de le faire.

L'Administration Clinton a rejeté l'idée d'un système de défense antimissile dans l'espace. Cependant, étant donné que Saddam Hussein a fait usage de missiles SCUD durant la guerre du Golfe de 1990-1991, les États-Unis ont poursuivi la recherche sur les systèmes tactiques à faible portée. En 1998, la commission présidée par Donald Rumsfeld a déposé son rapport indiquant la « possibilité » — plutôt que la probabilité — que des États parias *puissent* acquérir des missiles balistiques avec une aide extérieure, alors que la Corée du Nord prenait le monde par surprise avec ses essais de missiles multi-étagés. Le Congrès américain a alors adopté une loi *imposant* le déploiement d'un système national de défense antimissile efficace « dès que la technologie le permettra ». L'Administration Clinton espérait ne pas toucher au traité ABM en négociant avec la Russie des modifications lui permettant de déployer un système terrestre limité visant à se protéger contre la menace des « parias » et tout lancement accidentel par la Russie ou la Chine.

---

[76] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

L'Administration Clinton a reconnu que l'aspect diplomatique — plus précisément, les conséquences sur les négociations touchant le contrôle des armements — serait un facteur important dans les décisions en matière de défense antimissile. Outre l'opposition de la Russie et de la Chine, de nombreux alliés des États-Unis se sont dits en désaccord avec la menace des « parias » et n'être tout simplement pas convaincus qu'un tel système de défense offre plus d'avantages qu'il n'en coûte sur les plans diplomatique, financier et autres.

L'appui du Canada aurait servi l'Administration américaine à deux titres : politiquement, puisqu'il serait difficile de convaincre les autres alliés d'une attaque crédible de missiles contre l'Amérique du Nord si l'autre allié nord-américain n'était pas d'accord; et peut-être techniquement, puisqu'un accord avec le Canada signifierait que le système pourrait être commandé à partir des installations existantes de NORAD. Le gouvernement canadien est toutefois demeuré tiède et, comme le gouvernement américain n'a jamais demandé officiellement la participation du Canada, notre gouvernement n'a pas été forcé de prendre une décision.

La Russie a refusé de modifier le traité ABM et l'Administration Clinton a fini par retarder sa décision concernant une défense antimissile, invoquant les maigres progrès réalisés sur les plans technique et diplomatique. La nouvelle Administration Bush est arrivée au pouvoir en affirmant que la plus grande menace pour la sécurité des États-Unis venait des États parias équipés d'armes de destruction massive et de missiles pour les lancer.

Paradoxalement, les deux parties dans le débat sur la défense antimissile ont prétendu que le 11 septembre leur avait donné raison. Les opposants à de tels systèmes ont fait valoir que, si ceux-ci avaient été construits (à grands frais, pécuniaires et autres), ils n'auraient pu empêcher les attaques qui ont été perpétrées non pas par des États parias à l'aide de missiles perfectionnés, mais par des terroristes qui ont détourné des avions commerciaux. Comme Carolyn Bassett de l'Alliance canadienne pour la paix l'a déclaré devant le Comité à Toronto :

> [...] au cours de la période qui a suivi les événements du 11 septembre, nous avons été très surpris de constater un intérêt renouvelé envers l'élaboration du projet de bouclier antimissile. Surtout quand on sait que le bouclier antimissile n'aurait pas du tout empêché les attentats de ce jour-là, et que ce mécanisme serait tout à fait inapte à protéger les États-Unis contre une attaque nucléaire par une organisation terroriste.
>
> [...] une organisation terroriste quelconque ne pourrait pas élaborer un tel dispositif de lancement. Il serait d'ailleurs impossible d'élaborer un tel mécanisme en secret. Tout projet de cet ordre serait de notoriété publique et serait, vraisemblablement, étouffé bien avant que l'organisation ait la capacité de lancer des armes nucléaires.

> [...] le coût que représente l'élaboration d'un tel mécanisme, qu'est le bouclier antimissile, n'a pas de sens, surtout quand l'on considère que cet argent pourrait être affecté à d'autres projets qui auraient un résultat beaucoup plus immédiat et positif sur la sécurité nord-américaine et, en fait, mondiale[77].

Les tenants d'une défense antimissile ont vu dans les attentats la preuve que l'Amérique était vulnérable. La priorité immédiate des États-Unis après les attaques était la lutte contre le terrorisme, mais Stephen Flynn du Council on Foreign Relations a déclaré ce qui suit au Comité en novembre 2001, concernant la défense antimissile : « C'est presque une question de religion aux États-Unis, et on va donc continuer d'en parler, mais avec assurément moins d'ardeur[78] ». Par ailleurs, malgré l'attention suscitée par le terrorisme, l'Administration Bush n'a pas abandonné l'idée d'une défense antimissile. En janvier 2002, le président Bush a fait le lien entre celle-ci et le terrorisme dans son discours sur l'état de l'Union, en qualifiant l'Iraq, l'Iran et la Corée du Nord d'États liés à « l'axe du mal », voués à la mise au point d'armes de destruction massive et de missiles qui pourraient ensuite passer aux mains de terroristes. Concrètement, l'Administration a annoncé qu'elle poursuivrait la mise au point d'un système « par couches » qui pourrait comporter des éléments terrestres, maritimes ou aériens. Elle a retiré le terme « national » pour reconnaître qu'un tel système de défense pourrait être partagé avec des alliés et éliminé la distinction entre recherche sur des systèmes « stratégiques » et recherche sur des systèmes « tactiques ». Elle a augmenté le budget global pour la défense antimissile d'environ 50 %[79].

Le réputé Institut international d'études stratégiques expliquait ce qui suit, en mai 2002, dans un article intitulé « Bin Laden Kills the ABM Treaty » :

> Les événements du 11 septembre ont réglé la question. Les attentats ont exacerbé le sentiment de vulnérabilité du peuple américain et miné complètement les efforts des démocrates au Sénat visant à contester le désir de l'administration de se retirer du traité ABM. Pour l'Américain moyen, peu importait si les attentats avaient été perpétrés à partir d'avions civils plutôt que de missiles balistiques. Il fallait renforcer toutes les défenses contre ces ennemis irrationnels qui semblaient prêts à tout pour attaquer l'Amérique. Par conséquent, l'opposition au pays [...] est restée presque muette. Sur la scène internationale, la décision stratégique du président russe Vladimir Poutine de se ranger aux côtés de Washington dans la campagne contre le terrorisme mondial a rassuré les États-Unis dans leur intention de se retirer du traité ABM sans compromettre d'autres aspects de la relation entre les États-Unis et la Russie [...] Ce calcul s'est avéré juste[80].

Le président Poutine a annoncé que, même s'il était toujours persuadé que le geste projeté des États-Unis était une « erreur », cela ne menaçait pas la sécurité de la Fédération de Russie. La levée de l'obstacle juridique imposé par le traité ABM et

---

77 *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

78 *Témoignages*, réunion n° 46, 27 novembre 2001.

79 Bradley Graham, « Missile Defense Choices Sought », *The Washington Post*, 3 septembre 2002, p. A01

80 *Strategic Survey 2001/2002*, Londres, Institut international d'études stratégiques, 2002, p. 21.

l'acceptation par la Russie des plans américains ont gravement miné les arguments des opposants à un régime de défense antimissile. Ceux-ci ont toutefois repris leurs arguments en soulignant qu'un tel système n'est pas réellement nécessaire. Ainsi, ils font remarquer que le milieu américain du renseignement a laissé entendre en décembre 2001 que les États-Unis pourraient vraisemblablement être attaqués au moyen d'armes de destruction massive ne faisant pas intervenir de missiles car de telles armes « sont moins coûteuses, plus faciles à obtenir, plus fiables et plus précises. Elles peuvent également être utilisées sans mention de la source[81] ».

Les opposants aux plans de défense antimissile des États-Unis ont ajouté que, alors que la Russie ne voit pas ces programmes comme une menace pour sa sécurité, la Chine demeure inquiète à cet égard. Même si la Chine ne dispose pas de moyens comparables à ceux des États-Unis et de la Russie pour ce qui est des arsenaux nucléaires, si elle décidait d'augmenter sensiblement son maigre arsenal de missiles balistiques d'une vingtaine de missiles à grande portée pour essayer de maintenir une force de dissuasion efficace, ce qui pourrait sans doute inciter l'Inde, sa rivale, et donc le Pakistan, à grossir leurs arsenaux de missiles. Comme Kerry Duncan McCartney, de Project Ploughshares Calgary, a déclaré devant le Comité : « Selon les sources publiées, l'analyse de la situation en Asie en ce qui concerne la Chine par rapport au Pakistan et à l'Inde est assez bien acceptée en règle générale. Nous risquons de déstabiliser le monde en adoptant un régime de défense antimissile[82] ». Dans la pratique, deux points inquiètent sans doute tout autant le gouvernement chinois. D'abord, ce dernier s'inquiète des répercussions de l'intensification de la recherche sur les systèmes de défense contre les missiles de théâtre dont pourrait se doter tôt ou tard Taïwan. Ensuite, il craint que les programmes de défense antimissile ne mènent à l'arsenalisation de l'espace par les États-Unis — une situation à laquelle s'oppose la Chine, qui est une puissance spatiale en devenir.

Sur un plan plus général, les craintes de longue date concernant les conséquences d'un bouclier antimissile sur le régime multilatéral de contrôle des armements ont été en partie apaisées par la levée de l'obstacle du traité ABM. Dans l'ensemble, nombreux sont ceux qui craignent qu'un système de défense antimissile par couches ne mène tôt ou tard à l'arsenalisation de l'espace, ce qui contreviendrait aux accords internationaux. L'ambassadeur au désarmement Chris Westdal a déclaré devant le Comité en avril 2002 : « Nous accordons une grande priorité à la prévention de l'arsenalisation de l'espace, phénomène qu'il faut distinguer de la militarisation qui a déjà eu lieu ». Il a poursuivi avec l'analyse suivante :

> [...] selon moi, ce ne sont pas les arguments en faveur de la création d'un sanctuaire spatial, d'où les armes seront exclues, qui finiront par l'emporter sur tous les autres. Cependant, il nous faudra être clairs sur les intérêts de sécurité

---

81 Déclaration de Robert Walpole, lors de l'audience sur la « CIA National Intelligence Estimate of Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat Through 2015 », devant le Senate Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services, 11 mars 2002, p. 2

82 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

> susceptibles d'être servis ou au contraire compromis par une telle interdiction de l'arsenalisation de l'espace, de même que sur les répercussions économiques croissantes que représente, pour le monde entier, notre dépendance accrue à l'égard des satellites. [...] D'après notre analyse, les coûts de l'arsenalisation de l'espace dépasseraient de loin les avantages militaires que représenterait ce genre de bond technologique. Ce sont là des questions qu'il faut étudier plus à fond et c'est d'ailleurs ce que nous recommandons[83].

Parmi les témoins qui ont soutenu que le Canada devrait appuyer un système de défense antimissile, peu ont insisté sur une menace dirigée par un État paria contre les États-Unis ou le Canada. Ils ont en fait argué que, même si l'idée d'une défense antimissile n'est peut-être pas encore une *bonne* idée, les avantages d'y souscrire maintenant en dépassent les coûts, surtout si le fait de ne pas y adhérer devait compromettre les relations dans le cadre de NORAD, voire dans un cadre de défense plus large. Comme M. Granatstein l'a indiqué : « Pour la plupart, les représentants canadiens minimisent la menace des États hors-la-loi et s'inquiètent de l'unilatéralisme américain. L'échec des recherches à produire un système de défense utile ne ferait verser de larmes à personne ou presque. » Il a toutefois ajouté : « Si le Canada décide de s'opposer au système de défense NMD pour des raisons morales, les Canadiens au NORAD ne pourront plus participer pleinement au processus d'alerte et d'évaluation. Les conséquences sont claires : les Américains pourraient préférer mettre fin au commandement intégré que représente le NORAD ou confier le système NMD à leur commandement spatial, et peut-être même l'intégrer à leur commandement stratégique. À toutes fins pratiques, le démantèlement du NORAD priverait le Canada de toute influence sur la défense aérienne continentale et aurait presque à coup sûr des répercussions sur d'énormes quantités de renseignements de sécurité que le Canada reçoit de sources américaines. »

Selon M. Granatstein : « Par ailleurs, si le Canada accepte le système NMD, que celui-ci est intégré au NORAD, l'influence canadienne pourrait augmenter. Personne ne croit que le Canada acquerra l'autorité absolue quant au système NMD si c'est le NORAD qui mène le jeu. Mais le Canada aura droit à la consultation, droit à la participation et aura sa place à la table des décisions. » Il en est donc arrivé à la conclusion suivante : « Comme les États-Unis sont presque certains d'aller de l'avant, le Canada doit choisir entre le sens moral et le sens pratique, et dans les circonstances actuelles, alors que la valeur morale ne fera qu'irriter l'Administration Bush et nuire aux intérêts canadiens, il n'y a pas de choix. Il est peut-être trop tard pour en retirer un avantage maximum, cependant, plus tôt le Canada conviendra d'appuyer la décision sur le système NMD, mieux ce sera[84]. »

Par ailleurs, George Lindsey y est allé de ce conseil devant le Comité :

---

[83] *Témoignages*, réunion n° 72, 25 avril 2002.

[84] *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

> Je m'efforcerais de maintenir notre engagement dans NORAD, et cela pourrait vouloir dire jouer un plus grand rôle que nous ne l'aurions souhaité dans le système national de défense contre les missiles. Ensuite, si les Américains continuent à nous presser pour en faire plus, je serais d'avis que nous tournions nos efforts vers les missiles à courte portée et les observations faites par satellite dont l'avantage pour nous serait de nous informer de ce qui se passe dans notre propre pays. Pour que quelque chose nous rapporte, il faut normalement débourser un peu et faire quelques concessions, mais ce n'est pas tout à fait comme jouer au grand méchant loup et essayer de déclencher une troisième guerre mondiale, ce que bien sûr nous ne voulons pas faire[85].

La plupart des observateurs conviennent sans doute que l'analyse coûts-avantages d'un système de défense antimissile a beaucoup évolué depuis un an : la plupart des alliés continueront sans doute de ne pas accorder la priorité à un tel système, mais le risque de pertes est beaucoup moindre maintenant que le traité ABM n'est plus un obstacle juridique et que la Russie a accepté les plans de défense antimissile des États-Unis.

Dans le prochain chapitre, le Comité fait une mise en garde contre le risque qu'il y a à lier entre elles des questions qui ne le sont pas. Entre temps, Stéphane Roussel a déclaré au Comité que, s'il cèdait sur un aspect des préoccupations des États-Unis en matière de sécurité en Amérique du Nord, le gouvernement du Canada pourrait bien avoir les coudées plus franches à long terme concernant d'autres aspects. Comme il l'a affirmé :

> [...] le *homeland defence* est un concept qui va guider la politique étrangère américaine pour les années à venir, et la défense antimissile est une composante centrale de cela.
>
> [...] la défense antimissile [va] moins affecter la vie quotidienne des Canadiens que, par exemple, le périmètre de sécurité, qui est une autre composante du *homeland defence*. [...] il valait mieux, pour le gouvernement canadien, d'accepter de faire des compromis dans le domaine de la défense antimissile pour montrer sa bonne foi à Washington et de dire qu'il était prêt à contribuer à la défense de l'Amérique du Nord, même si cela remet en question certains aspects de la politique de contrôle des armements et même si cela peut causer un malaise au niveau international. Le fait de dire oui à la défense antimissile peut nous donner une marge de manœuvre pour négocier d'autres aspects qui peuvent toucher beaucoup plus directement la vie des Canadiens. Et là, on parle du périmètre de sécurité, du contrôle aux frontières, de l'application des lois. L'harmonisation des politiques est quelque chose qui va affecter la vie du citoyen canadien beaucoup plus que la défense antimissile.
>
> [...] Si on pouvait négocier, j'aurais tendance à faire beaucoup plus de concessions en termes de défense antimissile dans l'espoir implicite de gagner une marge de manœuvre lorsqu'on va parler des autres aspects du périmètre de sécurité, ce qui nous permettrait de préserver ce qui tient à cœur aux citoyens canadiens, comme le système de santé, l'immigration, la *Loi sur les armes à feu* et

---

[85] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

> l'eau potable. Tous ces domaines doivent être préservés, et on peut peut-être gagner une marge de manœuvre de ce côté-là[86].

Malheureusement, comme Eliot Cohen, autrefois haut fonctionnaire de la défense américaine et maintenant professeur à l'université Johns Hopkins, l'a résumé récemment, voici les enseignements qu'il faut tirer de décennies de controverse entourant la défense antimissile :

> D'abord, l'instinct de défendre sa patrie contre une attaque de missiles à grande portée est durable et, en dernière analyse, impérieux. Puis, il reste à prouver qu'on a la capacité technologique de le faire [...] Les gens ont tendance à être obsédés par la logique de la défense antimissile ou par sa technologie, mais ils n'en tiennent jamais compte [...] Ce dilemme explique pourquoi [...] la question continuera de faire l'objet d'un dialogue de sourds[87].

Quelle est la meilleure façon de gérer la menace des missiles? Voilà une question des plus épineuse sur laquelle les membres du Comité ont eu du mal à s'entendre. Les missiles présentent un danger réel et, dans un premier temps, il faut intensifier les efforts diplomatiques multilatéraux pour tenter de régler le problème. Comme l'a soutenu Ernie Regehr de Project Ploughshares, « Les missiles constituent une menace mondiale. Quiconque menacerait de s'en servir pour lancer des armes de destruction massive agirait à tort — ou devrait-on dire sous l'empire du mal. Pour se protéger contre une telle menace, il faut des normes et une intervention internationales [...][88] ».

Par ailleurs, ce n'est que dans plusieurs années que les avantages d'un système de défense antimissile deviendront apparents, mais la chaîne des événements récents a eu pour effet de réduire considérablement les coûts diplomatiques et autres associés à l'établissement de tels systèmes. Le gouvernement du Canada n'accorderait certes pas la priorité à l'établissement d'un tel système de son propre chef, mais son alliance étroite avec les États-Unis l'oblige à prendre au sérieux le sentiment de vulnérabilité des Américains.

Recommandation 12

Le gouvernement ne devrait prendre aucune décision concernant les systèmes de défense antimissile en développement aux États-Unis, car la technologie n'a pas encore été éprouvée et les détails de leur déploiement ne sont pas connus. Il devrait toutefois continuer de surveiller l'évolution de ce programme conjointement avec le gouvernement des États-Unis et continuer de s'opposer à l'arsenalisation de l'espace.

---

86 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

87 Eliot A. Cohen. « Recent Books on International Relations », *Foreign Affairs*, volume 81, n° 3, mai-juin 2002, p. 158.

88 Ernie Regehr, « Getting Serious About the Ballistic Missile Threat », *Ploughshares Monitor*, printemps 2002.

Les dépenses en matière de défense

Il existe une ligne de démarcation au-delà de laquelle il faut déployer un véritable effort herculéen pour se justifier, et je crois que les militaires canadiens se situent en deçà de cette ligne [...] On entre alors dans un cercle vicieux où les besoins de fonds augmentent constamment jusqu'à ce que les politiciens baissent les bras et avouent qu'ils ne pourront jamais justifier un tel niveau de dépenses, de sorte qu'ils abandonnent et laissent aux Américains la défense de l'Amérique du Nord. Il est dangereux de penser ainsi, mais, comme le Canada a reconnu depuis longtemps que, pour demeurer dans le jeu et maintenir sa relation privilégiée avec les États-Unis, il a dû développer une capacité militaire minimale. Le Canada est maintenant tombé en deçà de ce minimum[89].

Dwight Mason, coprésident américain,
Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis, 1994-2001.

La question de la défense antimissile est un enjeu particulier, mais celle des dépenses en matière de défense a suscité un intérêt plus général lors de plusieurs des audiences tenues par le Comité. Ainsi, depuis des décennies, les États-Unis soutiennent que leurs alliés doivent dépenser davantage pour leur défense partagée, même si l'ancienne expression « partage des charges » a été remplacé par « partage des responsabilités ».

Depuis quelques années et, en particulier, depuis la montée en flèche des dépenses des États-Unis en matière de défense au lendemain des attentats du 11 septembre, les États-Unis ont continué de soutenir que leurs alliés doivent augmenter leurs dépenses en matière de défense. Dans ce contexte général, les critiques font remarquer que le Canada est un des pays de l'OTAN qui dépense le moins pour sa défense. Ils ont ajouté que même le chef de l'état-major de la Défense a déclaré que le statu quo « est insoutenable ».

Dans le contexte des relations entre le Canada et les États-Unis, l'ambassadeur américain Paul Cellucci a « prié » à plusieurs reprises le gouvernement canadien d'augmenter ses dépenses en matière de défense. Comme il l'a souligné plus d'une fois : « Le secrétaire d'État Colin Powell m'a donné pour seule instruction avant que je vienne au Canada de "convaincre les Canadiens de dépenser davantage pour la défense[90]" ». Des témoins ont affirmé que le Canada doit en fin de compte augmenter ses dépenses en matière de défense s'il veut être pris au sérieux par les États-Unis dans le domaine de la défense et de la sécurité. Ainsi, Jack Granatstein a soutenu ce qui suit : « Nous avons économisé l'argent que nous aurions dû consacrer à la défense et nous l'avons utilisé à d'autres choses. Pendant ce temps, les Américains nous ont défendus. Comment peut-on parler de souveraineté dans une telle situation? » Et il a poursuivi :

---

89 *The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism*, Washington, Center for the Study of the Presidency, 2002, p. 17.

90 Geoffrey Scotton, « Military Spending Gains Ground: U.S. Envoy's Criticism Wins Supporters », *Calgary Herald*, 26 septembre 2002.

> J'aimerais que nous atteignions le plus tôt possible la moyenne des dépenses des pays de l'OTAN pour la défense, c'est-à-dire le double de ce que nous y consacrons, [2,2 %] du [PIB au lieu de] 1,1 %. Si nous le faisons, portons le nombre de nos soldats [à] 80 000 [ou encore] à 85 000 : 10 000 de plus dans l'armée, entre 5 000 et 8 000 de plus dans la marine et les 10 000 autres dans l'aviation. Procurons-nous le nouveau matériel dont nous avons besoin. Alors seulement aurons-nous la capacité de jouer un rôle dans le monde. Il ne s'agira plus uniquement d'assurer le maintien de la paix; nous jouerons un rôle dans la défense de l'Amérique du Nord et un meilleur rôle dans les opérations de l'OTAN en Bosnie, et peut-être ailleurs. Cela nous est impossible aujourd'hui sans exercer de terribles pressions sur nos hommes et nos femmes des Forces armées.
>
> La qualité de vie des Forces canadiennes s'est spectaculairement dégradée. Les chiffres ne peuvent pas être maintenus au niveau actuel de 54 000, ce qui est le véritable effectif des Forces canadiennes. D'ici deux ou trois ans, nous allons perdre un grand nombre de nos sous-officiers et de nos officiers, qui ont atteint la limite d'âge.
>
> La vérité, c'est que nous sommes sur le point de devenir virtuellement sans défense. Si cela se produit, il ne sera plus question de défendre l'Amérique du Nord ni notre souveraineté. Il faudra tout simplement compter sur les Américains pour tout. Nous ne pouvons pas rester un État souverain dans ces conditions[91].

Plusieurs arguments ont été invoqués en guise de réponse, portant plus précisément sur les faits suivants : les États-Unis soutiennent que *tous* les alliés de l'OTAN doivent dépenser davantage pour leur défense; en dollars dépensés, le budget 2001 du Canada pour la défense est le sixième en importance au sein de l'OTAN; les effectifs canadiens participant aux missions de l'ONU sont très faibles, mais ceux qui sont en mission dans des régions importantes comme la Bosnie demeurent élevés. De plus, dans le domaine, jugé stratégique par les États-Unis, de la « sécurité de la patrie » — ce qui comprend le renseignement, l'application de la loi et la sécurité aux frontières — comme nous l'avons déjà fait remarquer, le gouvernement du Canada a prévu 7,7 milliards de dollars pour ses activités dans son budget de décembre 2001, soit plus que n'ont dépensé les États-Unis.

Néanmoins, un des thèmes dominants du rapport d'étape présenté par le Comité en décembre 2001 et du présent rapport, c'est celui de la nécessité pour le gouvernement du Canada de dégager les ressources nécessaires pour mener à bien sa politique étrangère. Nul n'est besoin de dépenser davantage pour les forces militaires canadiennes pour répondre aux préoccupations des Américains en matière de sécurité en Amérique du Nord. Le Comité est toutefois d'accord avec les nombreux experts et les comités parlementaires, qui ont été unanimes à cet égard : il est nécessaire d'augmenter les dépenses pour permettre aux Forces canadiennes d'assurer une surveillance du territoire canadien et de jouer efficacement leur rôle traditionnel d'instrument stratégique de la politique étrangère canadienne; les États-Unis verraient cette augmentation d'un bon œil, ce qui représenterait un avantage supplémentaire.

---

[91] *Témoignages*, réunion n° 79, 8 mai 2002.

Après avoir éliminé le déficit fédéral, le gouvernement du Canada a consacré à juste titre ses premières hausses de dépenses en matière de défense à l'amélioration de la qualité de vie des hommes et des femmes des Forces canadiennes. Le temps est toutefois venu pour le gouvernement de renouveler son engagement à cet égard. Il demeure important pour la politique étrangère du Canada que ses forces militaires jouent un rôle efficace, que ce soit pour rétablir ou maintenir la paix. Il ne suffit évidemment pas de se demander *combien* il faut dépenser, mais *pour acheter quoi* et *à quelle fin*. Michael Byers a résumé comme suit le rapport commandé par le Liu Centre for the Study of Global Issues dirigé par M. Axworthy :

> [...] il nous faudra sans doute investir davantage dans les militaires canadiens, mais il nous faut consacrer notre argent à des priorités canadiennes fixées par le gouvernement canadien. J'ai mes propres opinions quant à ce que devraient être ces priorités. Y figureraient la logistique et la collecte de renseignements.
>
> Le rapport ne dit pas que nous ne devrions pas consacrer davantage d'argent à la défense ni que nous devrions arrêter de collaborer avec les Américains. Il dit que nous devrions collaborer avec les Américains; il nous faut investir dans notre défense, mais il nous faut le faire conformément à nos conditions et à nos intérêts et après avoir mûrement réfléchi à ce que nous faisons[92].

Le gouvernement s'est engagé à revoir sa politique étrangère et ses besoins en matière de défense à long terme, mais le Comité est d'avis que les Forces canadiennes auront besoin de ressources additionnelles pour remplir leur rôle important prévu dans la politique étrangère du Canada.

Recommandation 13

Tenant compte des prochains examens de la politique étrangère et de la politique de la défense du Canada, et reconnaissant l'importante contribution des Forces canadiennes à l'atteinte des objectifs de la politique étrangère du Canada, le gouvernement devrait s'engager à augmenter substantiellement le budget du ministère de la Défense nationale et à lui assurer un financement stable pendant plusieurs années.

La surveillance politique

Les nombreuses questions de défense et de sécurité abordées dans le présent chapitre comportent des aspects techniques importants, mais il appartient aux dirigeants politiques du pays d'en juger et, en fin de compte, de les approuver. Comme M. Axworthy l'a souligné devant le Comité, les questions « techniques » comme celle de permettre des essais de missiles de croisière au Canada, peuvent aussi devenir politiques[93]. Il n'est ni

---

92 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

93 *Ibid.*

possible ni sans doute souhaitable de faire de tous les députés des experts dans les domaines de la défense et de la sécurité en Amérique du Nord, mais il est important qu'ils en aient une connaissance plus que superficielle.

Un moyen d'y parvenir, c'est par la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis. Comme l'indiquait *Le Livre blanc sur la défense de 1994 :* « La Commission permanente mixte de défense est l'organisme consultatif principal chargé des questions relatives à la sécurité du continent. Elle se compose de deux sections nationales formées de diplomates et de militaires. Depuis plus de 50 ans, ces rencontres sont une fenêtre ouverte sur l'état des relations canado-américaines en matière de défense ... Du point de vue du gouvernement, la Commission demeure un point de contact fort utile, où les vues nationales peuvent s'exprimer clairement et franchement sur toutes les questions de sécurité qu'intéressent les deux pays[94]. »

La Commission est coprésidée à l'heure actuelle par un député canadien et un haut fonctionnaire américain. La discrétion a probablement aidé la Commission à s'acquitter de ses tâches quotidiennes, mais James Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et Sécurité, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a déclaré ce qui suit devant le Comité l'automne dernier : « [...] Je pense qu'on verra bientôt se manifester un grand intérêt politique envers les travaux de la Commission permanente mixte de défense [...] les ministres surveilleront le processus de beaucoup plus près. Ils voudront peut-être même y participer plus directement à l'occasion; ils en ont en tout cas la possibilité[95] ». Jusqu'à ce jour, les ministres n'ont en fait pas participé davantage aux travaux de la Commission, même si le Comité est d'avis que cela serait utile. De plus, le Comité explorera les moyens en vue d'établir des rapports directs avec les membres de la Commission et encourager des collègues américains, voire mexicains, à en faire autant.

Recommandation 14

Compte tenu que la situation de la sécurité en Amérique du Nord a changé depuis le 11 septembre 2001, les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient élargir le mandat et la composition de la Commission permanente mixte de défense en y incluant toute question de sécurité pertinente et en y adjoignant tout représentant jugé approprié. Le gouvernement du Canada devrait faciliter les interactions entre la Commission et les parlementaires canadiens et encourager le gouvernement des États-Unis à en faire autant.

---

94 Gouvernement du Canada, *Le Livre blanc sur la défense de 1994*, p. 21-22.

95 *Témoignages*, réunion n° 43, 20 novembre 2001.

De façon plus générale, les ministres canadiens des Affaires étrangères et de la Défense nationale, de même que le secrétaire d'État et le secrétaire de la Défense des États-Unis — et tout autre membre du cabinet des ministres au besoin — devraient se réunir au moins une fois l'an, en alternance au Canada et aux États-Unis, pour discuter de questions communes de défense et de sécurité. Ces réunions devraient être coordonnées de concert avec la Commission permanente mixte de défense.

CHAPITRE 4 : GÉRER ET PROMOUVOIR LA RELATION ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAINE : LES PRINCIPAUX ENJEUX

4.1 Introduction

Comme l'a déjà signalé le Comité, l'intégration économique de l'Amérique du nord s'est accélérée depuis l'instauration initiale du libre-échange, vers la fin des années 1980, une mesure qui consacrait le prolongement d'une tendance à long terme. Cette tendance à une plus grande intégration des marchés nord-américains s'est concrétisée même si le gouvernement fédéral s'est efforcé de diversifier les échanges du Canada à l'échelle mondiale. La politique commerciale du Canada, du moins avant le 11 septembre 2001, semblait axée davantage sur la multiplication des relations commerciales à l'extérieur de l'Amérique du Nord que sur un renforcement des liens économiques sur ce continent. Mais l'importance vitale et évidente de ces liens, mise en relief par les perturbations frontalières, de même que les incidences d'une concurrence croissante pour l'accès au marché américain[1] ont redirigé l'attention sur les relations économiques avec les partenaires de l'ALENA. Dans un discours récent, le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a défini un « programme nord-américain » assorti des six objectifs suivants[2] :

> Tout d'abord, je veux augmenter notre part du marché américain. En général, le Canada fournit aux États-Unis environ 19 % de leurs importations, ce qui nous donne un poids commercial bien supérieur à notre poids économique dans le monde. Nous devrions viser à accroître notre part chaque année. Nous n'avons pas à être timides dans notre commerce avec les États-Unis. Nous devons essayer de l'augmenter.
>
> Deuxièmement, je vise un accroissement des investissements bilatéraux dont le commerce dépend de plus en plus. [...]
>
> Troisièmement, nous devons faire progresser un programme de réglementation intelligente. [...] Nous avons fait de grands progrès à cet égard dans l'ALENA, mais l'ALENA remonte déjà à dix ans et nous devons continuer à avancer. [...]

---

1 Le Canada ne peut se permettre de tenir ce marché pour acquis. D'après une étude récente de l'économiste en chef de la société J. P. Morgan, Ted Carmichael, si le Canada demeure de loin le plus gros exportateur vers les États-Unis (18,5 % des exportations totales vers ce pays), sa part du marché a marqué un recul par rapport à la crête de 19,5 % de l'après-ALENA atteinte en 1996 (voir Jacqueline Thorpe, « Canada Gives Back NAFTA Gains », *National Post*, 19 octobre 2002, p. 1).

2 L'hon. Pierre Pettigrew, notes pour une allocution à la 8e Cérémonie annuelle de remise des prix canado-américains d'excellence en affaires et au Forum international des affaires, « Le Canada que nous voulons dans l'Amérique du Nord que nous bâtissons », Toronto, 16 octobre 2002 à l'adresse : www.dfait-maeci.gc.ca.

> Quatrièmement, nous devons faire des efforts sérieux pour mieux adapter la pratique des recours commerciaux à l'intégration croissante de l'espace économique commun en Amérique du Nord. [...]
>
> Cinquièmement, la frontière ne doit pas constituer un obstacle au commerce, à l'investissement et au développement des affaires. Je veux à cette fin écarter la frontière des limites géographiques des deux pays. [...]
>
> En sixième et dernier lieu, je crois qu'il est nécessaire d'entreprendre des efforts plus intelligents de sensibilisation et de représentation aux États-Unis.

Selon toute vraisemblance, il continuera d'y avoir sur le plan concret une intégration de plus en plus grande des liens en matière de commerce et d'investissement en Amérique du Nord, peu importe l'orientation stratégique des gouvernements; plusieurs témoins ont cependant indiqué qu'il pourrait y avoir des limites à cette approche « ascendante ». Selon le professeur Stephen Blank, de l'université Pace de New York, « la poursuite de l'intégration est bloquée par la persistance des différends commerciaux. Dans d'autres secteurs, les intérêts de chacun et les politiques gouvernementales entraînent un manque d'efficience[3] ».

De l'avis du Comité, une analyse réaliste du nouvel espace économique de l'Amérique du Nord amène à conclure qu'il serait mal avisé et irréalisable sur le plan des politiques de chercher à nier ou à inverser cette réalité incontournable de l'interdépendance économique progressive. Face à l'évolution de l'intégration économique du continent, le principal choix se situe donc entre deux orientations générales pour la gestion de la relation économique nord-américaine.

La première option consiste essentiellement à maintenir le statu quo, ce qui donnerait au secteur privé la possibilité de définir le processus d'intégration additionnelle selon ses propres priorités. Selon un représentant en vue du monde des affaires, c'est le secteur privé qui a pris en main la direction du dossier de l'intégration continentale depuis la mise en œuvre de l'ALENA[4]. En vertu de ce scénario, les forces conjuguées du commerce, de la technologie et de la sécurité continueraient de renforcer sans cesse les liens entre les trois partenaires de l'ALENA. Comme l'a rappelé au Comité Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, l'option du statu quo suppose que le Canada gère la relation bilatérale « de façon ponctuelle et réactive — dossier par dossier, événement par événement — dans le contexte de l'ALENA. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais ce n'est pas une vision stratégique de la façon dont le Canada entrevoit les relations nord-américaines à l'avenir[5] ».

Par ailleurs, les décideurs pourraient examiner attentivement les coûts et avantages de différentes options pour la gestion d'une intégration accrue, choisir une

---

3 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

4 Perrin Beatty, *Isolation or Integration — Canada in North America*, notes pour une présentation à la Brookings Institution, Washington (D.C.), 6 décembre 2001, p. 8.

5 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

marche à suivre et évaluer les stratégies requises pour la mettre en œuvre. Ces stratégies s'appuieraient sur une nouvelle vision des relations nord-américaines. Daniel Schwanen croit « qu'il nous faudra inventer notre propre modèle d'intégration, un modèle propre au Canada et aux États-Unis, et peut-être au Mexique aussi, comme nous l'avons fait d'ailleurs au chapitre des relations commerciales[6] ».

Dans son témoignage, Michael Hart, de l'université Carleton, a recensé un certain nombre de secteurs clés où il conviendrait d'élaborer des stratégies : « nous devons maintenant nous concentrer sur les défis posés par les transactions commerciales à la frontière; sur le travail inachevé de l'ALE, de l'ALENA et de l'OMC, en trouvant une solution au problème de la frontière qui ralentit les choses, qui entraîne des retards et qui provoque des coûts administratifs; sur les retombées de l'application de systèmes de réglementation différents, qui entraîne là encore des coûts que l'on pourrait éviter; sur les facteurs d'une intégration discrète de plus en plus poussée; et enfin et surtout, sur le fait que les institutions, les procédures et les réglementations des deux gouvernements correspondent certes à la réalité d'un accord de libre-échange, mais ne reflètent pas l'intégration profonde de nos deux pays, une intégration qui va beaucoup plus loin que l'accord de libre-échange et qui ressemble plutôt à une union douanière ou même à un marché commun[7] ».

Après mûre réflexion, le Comité a conclu qu'il serait de loin préférable pour le gouvernement du Canada, après consultation avec des intervenants clés, de contribuer activement à façonner l'évolution de la relation du Canada avec les États-Unis et le Mexique — et de faire en sorte que nous en tirions le maximum d'avantages — plutôt que de laisser les événements dicter en quoi devrait consister l'avenir de la relation. Comme l'a signalé Jayson Myers, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada : « La position du Canada en Amérique du Nord devrait être déterminée par des objectifs stratégiques clairs visant à faire mieux fonctionner notre économie intégrée [...][8] ». Il faut donc élaborer une approche plus proactive de l'intégration et non se contenter de la démarche actuelle, improvisée et réactive. Le risque de l'inaction est que le Canada perde le contrôle sur son avenir économique et social, ce qui diminuerait ce à quoi il accorde tant d'importance, sa souveraineté.

On devra répondre à plusieurs questions cruciales avant de pouvoir formuler une approche aussi « militante » fondée sur les intérêts à long terme du Canada. Quelles solutions peut-on appliquer pour régler les dossiers en suspens de l'ALENA? Quel est le meilleur moyen d'améliorer les mécanismes existants de règlement des différends, voire d'empêcher que des différends ne surgissent? Quelles mesures peut-on prendre pour améliorer le climat économique au Canada? À quoi devrait ressembler la frontière de l'avenir? Comment rendre plus efficace le mouvement des biens, des services, des capitaux et des personnes sur le continent nord-américain? Quelles options s'offrent aux

---

6 *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.

7 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

8 *Ibid.*

décideurs pour réaliser une plus grande intégration, et quels en sont les avantages et inconvénients? Un « compromis stratégique » avec les États-Unis, en vertu duquel le Canada offrirait une meilleure coopération en matière de sécurité et de défense en échange d'un accès élargi au marché américain, servirait-il au mieux les intérêts du Canada? Aurions-nous avantage à adopter une monnaie commune avec les États-Unis et, peut-être, avec le Mexique? Ces questions servent de toile de fond au présent chapitre sur la façon de gérer l'avenir de la relation économique nord-américaine dans le sens des intérêts canadiens.

4.2 Traiter les enjeux commerciaux et les dossiers en suspens de l'ALENA

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

[...] il ne faut pas oublier que l'ALE, l'ALENA et l'OMC sont des accords qui reflètent le degré d'intégration silencieuse qui résulte des choix individuels faits par les Canadiens, les Américains et les autres dans leur vie quotidienne, lorsqu'ils choisissent d'acheter certains produits et de vivre leur vie d'une certaine façon. Les gouvernements essaient de rattraper cette intégration silencieuse en mettant en place des règles qui reflètent les préférences et les priorités de la plupart des gens.

Michael Hart, université Carleton,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Voici le message que votre comité peut transmettre au gouvernement du Canada : c'est notre intérêt qui doit primer dans les discussions commerciales internationales.

Jack Harris, chef du NPD pour Terre-Neuve et le Labrador,
Témoignages, réunion n° 58, 25 février 2002.

Il est ridicule que les représentants de ce secteur au Canada soient obligés d'aller supplier cette commission aux États-Unis de ne pas leur appliquer des recours commerciaux, quand on sait que c'est un pays avec lequel nous sommes censés avoir des relations de libre-échange. Cela montre combien l'ALENA est équitable, ou plutôt inéquitable.

Randy Collins, député, Terre-Neuve
Témoignages, réunion n° 58, 25 février 2002.

Je ne peux pas aborder la question de notre relation avec les États-Unis sans parler des deux documents qui en forment la charpente : l'Accord de libre-échange [entre le Canada et les États-Unis] et l'Accord de libre-échange nord-américain. Tant l'ALE que l'ALENA promettaient l'accès au marché américain et aucun des deux n'a tenu parole. Les États-Unis conservent de puissants leviers d'action qui protègent leurs industries. Notre expérience actuelle, dans l'industrie du bois d'œuvre résineux et dans l'aciérie, illustre cette absence d'accès assuré. Notre dispense des mesures américaines récentes en matière d'acier a résulté d'un effort intense de lobbying. Cet effort, aux États-Unis, a été mené par notre syndicat. Cela ne différait pas de ce qui se serait passé avant la signature des accords de libre-échange et, maintenant comme alors, parfois on gagne, parfois on perd. Le bois d'œuvre résineux est un exemple de ce qui se passe quand on perd. Nous avons troqué notre souveraineté pour l'illusion de l'accès aux marchés américains.

Lawrence McBrearty, Métallurgistes unis d'Amérique,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

[...] dans le contexte nord-américain, les subventions sont de longue date un sujet de friction dans les relations canado-américaines. Comme vous le savez, les États-Unis sont un des pays du monde qui recourent le plus fréquemment aux plaintes assorties de droits compensateurs, et les subventions canadiennes comme celles accordées au bois d'œuvre en ont très, très souvent été la cible, même si les plaintes antérieures ont été rejetées.

Kenneth Thomas, université du Missouri,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

Pour ce qui est des enjeux commerciaux, il est essentiel que nous réalisions des progrès en ce qui concerne les recours commerciaux. Il s'agit là d'un dossier clé de l'ALENA qui reste en suspens.

Sean Cooper, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique,
Témoignages, réunion n° 61, 27 février 2002.

Dans le domaine commercial, il ne fait aucun doute que les différends comme celui sur le bois d'œuvre résineux sont un virus qui sape la santé de nos économies et nos relations. Il n'y a pas de système en place qui puisse contenir ces actions politisées aux États-Unis. Il n'y en aura peut-être jamais, mais il y a certainement lieu de rechercher des mécanismes de règlement des différends commerciaux plus robustes.

George Haynal, université Harvard,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

Le 11 septembre fut une menace pour la paix et la sécurité mondiales. Une menace encore plus grande est en train de naître dans les élégants couloirs du Congrès américain. Comme nous le savons tous, on y a vu une avalanche de lois protectionnistes. Ce n'est pas simplement la question du bois d'œuvre résineux — au sujet de laquelle beaucoup diront que les États-Unis sont en partie justifiés — ce sont les droits sur l'acier et encore plus le projet de loi sur l'agriculture qui prévoit une majoration massive des subventions.

Fred McMahon, Institut Fraser,
Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002.

L'Accord de libre-échange et l'ALENA sont ici pour rester, d'après vous. Les deux accords contiennent une disposition qui permet au Canada de s'en retirer simplement sur préavis de six mois. Si nous décidions de le faire, ce ne serait pas la fin du monde. On reviendrait tout simplement aux règles du GATT qui ont régi nos échanges avec les États-Unis pendant cinq décennies. Ces règles étaient beaucoup plus à l'avantage du Canada et de nos industries que les nouvelles règles.

David Orchard, Citizens Concerned About Free Trade,
Témoignages, réunion n° 83, 10 mai 2002.

Quant à l'alliance avec les États-Unis, j'aimerais rappeler qu'on se berce d'illusions si l'on pense que les Américains sont nos amis. Palmerston, un homme politique britannique des années 1800, a dit : «Les nations n'ont pas d'amis, elles n'ont que des intérêts». Nous l'avons constaté tout récemment lors du conflit sur le bois d'œuvre résineux et nous le verrons à nouveau dans le dossier de la Commission canadienne du blé; en fait nous le voyons chaque fois que l'on essaie d'obtenir un traitement équitable, comme c'est le cas auprès de l'OMC, puis il faut participer à de longues procédures avec nos supposés amis, les Américains. Je peux vous donner nombre d'exemples de situations semblables qu'ont vécues les paysans du Mexique, car ils ne peuvent lutter contre les arrivées massives sur les marchés de maïs américain vendu à un prix d'aubaine; c'était la même chose avec la Grenade il y a plusieurs années dans le dossier des bananes.

Tony Haynes, Diocèse catholique romain de Saskatoon,
Témoignages, réunion n° 83, 10 mai 2002.

L'intégration politique ou économique de l'Amérique du Nord dans le secteur agricole sera irréalisable tant que subsisteront des écarts importants entre les politiques canadiennes et les politiques américaines. Le cas le plus frappant est le U.S. Farm Bill, adopté par les membres de la Chambre et leurs confrères du Sénat le 1er mai. Il est ridicule d'harmoniser les régimes économiques alors que les États-Unis font des transferts de plus en plus considérables de subventions spéciales à l'agriculture. Les niveaux extrêmement élevés du soutien agricole aux États-Unis et dans l'Union européenne incitent les agriculteurs à faire des investissements peu rentables, ce qui entraîne une surproduction et une chute des prix mondiaux... Une intégration économique ou une harmonisation des politiques accrue ne donnerait pas nécessairement un accès plus facile ni plus sûr au marché américain en ce qui concerne les produits canadiens, notamment le blé, car les points de friction sont principalement liés à l'influence considérable que les intérêts agricoles américains ont sur leurs dirigeants politiques. Une intégration économique et politique accrue avec les États-Unis ne rimerait à rien tant que les agriculteurs et autres gens d'affaires canadiens continueront d'être la cible de manœuvres de harcèlement et que l'on n'aura pas adopté une solution commerciale adéquate pour garantir un accès sans entrave au marché américain.

Larry Hill, directeur, Commission canadienne du blé,
Témoignages, réunion n° 75, 6 mai 2002.

Qu'est-ce que cela signifie pour les relations entre les pays nord-américains? À peu près la même chose que ce à quoi on peut s'attendre d'un accord commercial. Faute d'une volonté politique en vue d'instaurer une communauté d'institutions et de politiques et devant les limites qu'imposerait une souveraineté, les améliorations ne peuvent qu'être marginales. Il peut être éventuellement possible de réduire les menaces à l'accès aux marchés que proposent les mécanismes de protectionnisme conditionnel que sont le dumping et les mesures compensatoires, et il pourrait éventuellement être possible d'imposer d'autres limites à certaines mesures telles que les subventions aux agriculteurs, mais guère plus sans doute. Autrement dit, il se pourrait que les relations commerciales soient parfois tendues, et c'est pourquoi le Canada doit être vigilant et préparé. Ce ne sera pas toujours très amical.

William Kerr, université de la Saskatchewan,
Estey Centre for Law and Economics in International Trade,
Témoignages, réunion n° 83, 10 mai 2002.

Le thème d'ensemble de mes remarques sera que l'état actuel des relations économiques Canada-États-Unis ne va probablement pas se maintenir. Les Canadiens vont s'efforcer plus activement que les Américains d'apporter les changements souhaités à ces relations. Il faudra que le programme de changement et d'action parte du Canada, sous l'impulsion de ses dirigeants politiques et économiques. Il faudra convaincre les États-Unis des avantages que pourrait entraîner un approfondissement des liens économiques entre les deux pays. Je ne dis pas cela pour être provocateur, je le dis très sincèrement.

Isaiah A. Litvak, Florida Atlantic University,
Témoignages, réunion n° 87, 4 juin 2002.

A. Évaluer l'expérience nord-américaine du libre-échange

Un moyen d'évaluer la structure actuelle du commerce nord-américain consiste à prêter attention aux préoccupations que ne cessent de rapporter les médias et qui, bien entendu, ont fait surface dans les témoignages présentés au Comité, en ce qui concerne notamment les points suivants : le bois d'œuvre résineux, les subventions agricoles et le U.S. Farm Bill, la culture, l'énergie, l'acier, l'eau, les droits des entreprises en vertu du chapitre 11 de l'ALENA, et ainsi de suite. Il importe également d'envisager selon une perspective plus large le commerce entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et de poser une question aussi simple que révélatrice : de façon générale, l'Accord de libre-échange (ALE) de 1989 entre le Canada et les États-Unis, et l'ALENA de 1994, ont-ils été bénéfiques pour le Canada?

Certaines des réponses obtenues par le Comité à cet égard sont reproduites au chapitre 1; il y est aussi question de la polarisation générale des points de vue entre d'une part les représentants des milieux d'affaires qui font état de résultats économiques très favorables, et, d'autre part, les porte-parole des milieux ouvriers qui critiquent fortement les accords et leurs répercussions sur les travailleurs et la société. Larry Morrison, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a parlé en ces termes d'un secteur clé de l'exportation :

> L'industrie pétrolière s'est très bien tirée d'affaire au cours des dernières années parce qu'elle a vraiment su livrer concurrence sur le marché américain. Je crois que cette situation est attribuable à une bonne politique gouvernementale, qui a commencé par l'Accord de libre-échange nord-américain. Nous jouissons d'une pleine liberté d'accès au marché, et les gouvernements laissent les signaux des prix se manifester, quoique c'est parfois un peu pénible lorsque les prix grimpent. Les gouvernements se sont gardés d'adopter des politiques qui leur permettraient d'imposer certains tracés pour les pipelines, ou d'adopter certains traitements fiscaux qui pourraient nous nuire. Les règles du jeu sont les mêmes pour tous, dans une large mesure, il y a un accès libre au marché et on respecte fidèlement les principes du libre-échange[9].

Par contraste, Lawrence McBrearty, des Métallurgistes unis d'Amérique, a déclaré que « tant l'ALE que l'ALENA promettaient l'accès au marché américain et aucun des deux n'a tenu parole. Les États-Unis conservent de puissants leviers d'action qui

---

[9] *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

protègent leurs industries [...] Nous avons troqué notre souveraineté pour l'illusion de l'accès aux marchés américains. L'ALENA, sans assurer d'accès, restreint les mesures que peut prendre le pays au nom de ses contribuables[10] ». David Orchard, de Citizens Concerned About Free Trade, a poussé la réflexion un peu plus loin en réclamant que le Canada se retire de l'ALE et de l'ALENA; dans ce cas, a-t-il soutenu, le Canada serait régi uniquement par le GATT selon les règles de l'OMC, règles qui selon lui seraient beaucoup plus favorables au Canada[11]. William Kerr, de l'Estey Centre for Law and Economics in International Trade, de Saskatoon, a fait observer que le Canada pourrait certainement renoncer à l'ALENA — peut-être comme moyen de retrouver une partie de la souveraineté à laquelle il a renoncé volontairement — et relever par conséquent des règles de l'OMC, mais il a prévenu que ces règles « n'offrent pas autant de sécurité d'accès aux marchés américains ou mexicains alors que c'est le cas de l'ALENA[12] ». Pour sa part, Stephen Clarkson, de l'université de Toronto, a fait remarquer ce qui suit : « Si je devais répondre par oui ou par non à votre question de savoir si nous serions mieux sans l'ALENA, même si la question est trop simplement posée, manifestement, je répondrais que nous nous trouverions mieux sans l'ALENA parce que, dans bien des secteurs, les règlements de l'OMC sont meilleurs que ceux de l'ALENA[13] ».

Ce genre de polarisation des arguments, qui s'est répétée tout au long des audiences, fait voir au Comité que notre relation commerciale trilatérale fonctionne bien pour certains, et même pour beaucoup, mais non pour d'autres, et ce pour une variété de raisons : il y a là un signal que certains changements sont indiqués[14]. Lors de nos audiences à Mexico, Antonio Ortiz Mena, du Centro de Investigación y Docencia Económicas, a présenté une évaluation lucide de l'ALENA de même qu'un aperçu de certaines questions en suspens :

> L'ALENA fonctionne très bien, si on songe à la hausse des échanges et des investissements dans les régions de l'Amérique du Nord. Il fonctionne peut-être mieux que les opposants et les partisans le prévoyaient en 1994. Par contre, on doit tenir compte de certains sujets importants si nous voulons que les avantages de l'ALENA soient partagés plus équitablement et que ses effets négatifs soient minimisés. Parmi [eux], il y a la réduction de la pauvreté, la distribution des revenus, la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux activités d'exportation, le développement régional et la complémentarité de la croissance économique et de la protection de l'environnement. Tous ces thèmes peuvent être regroupés sous la rubrique portant sur l'intégration économique et l'égalité sociale.

---

10 *Mémoire*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

11 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

12 *Ibid.*

13 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

14 Voir également le vigoureux débat qui vient d'être publié sur les résultats de l'ALENA entre, d'une part, John Cavanagh et Sarah Anderson, de l'Institute for Policy Studies de Washington D.C., d'autre part, Jaime Serra et J. Enrique Espinoza qui ont été négociateurs pour la partie mexicaine de l'ALENA : « Happily Ever NAFTA? », *Foreign Policy*, n° 132, septembre-octobre 2002, p. 58-65. M. Cavanagh et Mme Anderson soutiennent que l'ALENA a stimulé l'investissement et le commerce, mais que « les travailleurs, les collectivités et l'environnement des trois pays ont souffert de ses lacunes ». M. Serre et M. Espinoza rétorquent qu'on ne peut sous-estimer les avantages financiers importants et incontestables de l'ALENA pour le Mexique, ainsi que les incidences positives sur tous les aspects de la vie économique et sociale de ce pays.

> De plus, il y a le sujet de l'abolition des frontières pour permettre les déplacements légaux des marchandises, des capitaux et de la population, et de la fermeture des frontières pour empêcher l'entrée illégale de ces marchandises, capitaux et populations[15].

De nombreux thèmes importants se sont dégagés lorsque le Comité a entendu les témoins évaluer les résultats de l'ALE et de l'ALENA. Il en est question tout au long du présent chapitre, mais il convient d'attirer ici l'attention sur certaines notions à caractère général.

Premièrement, nombre de témoins ont indiqué que *la très grande majorité des échanges commerciaux nord-américains se déroulent avec souplesse et sans incident.* Donald MacKay, de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), a cherché à donner une image équilibrée de la situation et a refusé de dépeindre nos relations commerciales en fonction des conflits qu'elles engendrent. À son avis, « quelque 4 % du commerce sont sujets à contestation. Les autres 96 % vont bon train sans aucune difficulté[16] ».

Plusieurs témoins ont souligné le succès relatif de la relation commerciale canado-américaine en décrivant le conflit du bois d'œuvre résineux comme étant un cas certes unique, mais une dérive néanmoins importante. Selon Brian Stevenson, de l'université de l'Alberta, lorsqu'on « se penche sur l'énormité de nos relations commerciales, et [qu']on compare cela à nos différends commerciaux qui sont très importants pour nous, mais ne représentent pas vraiment un fort pourcentage de nos échanges commerciaux, on constate peut-être — et probablement que personne ne pourrait calculer cela exactement — que 99 % de nos relations bilatérales fonctionnent plutôt bien. Malheureusement, parfois, cette proportion de 1 % de différends commerciaux entre nous se retrouve dans des domaines qui nous touchent et nous préoccupent beaucoup, comme le secteur du bois d'œuvre résineux[17] ». Le professeur Louis Balthazar, de l'Université Laval, a reconnu que « le bois d'œuvre résineux est un os et nous cause des ennuis, mais [que] la grande majorité de nos échanges économiques fonctionnent admirablement bien[18] ». Le professeur George MacLean, de l'université du Manitoba, a quant à lui attiré l'attention sur les susceptibilités inhérentes à toute relation d'interdépendance :

> Je ne pense pas que les problèmes que nous avons en ce qui concerne le bois d'œuvre résineux, qui sont concrets et importants, soient une raison suffisante pour affirmer que les échanges bilatéraux, les relations commerciales et les relations d'investissement avec les États-Unis sont un échec. C'est un raisonnement simpliste. [...] certaines personnes disent que les relations économiques entre le Canada et les États-Unis ne sont pas efficaces à cause des

---

15 *Mémoire*, « L'avenir de l'intégration en Amérique du Nord », présenté au Comité à la séance qu'il a tenue à l'ambassade du Canada à Mexico, 14 mars 2002.

16 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

17 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002.

18 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

> problèmes qui se posent en ce qui concerne le bois d'œuvre résineux. Ce n'est aucunement le cas. Je dirais que dans tout état d'interdépendance, les relations peuvent parfois être tendues entre les partenaires. Quand un État ou un acteur prend une décision qui aura des conséquences pour son partenaire, celui-ci devient vulnérable. C'est évident. Nous l'avons toujours su. Il est manifeste que nous sommes vulnérables aux initiatives des États-Unis. Je suis toutefois convaincu que notre vulnérabilité serait beaucoup plus grande et qu'elle ne se limiterait pas à un seul secteur si nous n'avions pas des relations économiques étroites[19].

Un deuxième thème s'est dégagé quant à *la manière dont l'ALENA a contribué à prévenir l'instauration d'un imposant système nord-américain en étoile* dans lequel les États-Unis occuperaient le centre de la structure et se contenteraient de conclure des accords bilatéraux avec les pays de leur choix. Certains, comme Laura Macdonald du Centre for North American Politics and Society de l'université Carleton, voient dans ce succès l'exemple dont le Canada devrait s'inspirer pour promouvoir des accords commerciaux infrarégionaux et des accords élargis de coopération dans l'ensemble des Amériques[20]. George MacLean a bien résumé ces idées :

> Je pense qu'en ce qui concerne l'ALENA, nous sommes parvenus à éviter l'instauration d'un mécanisme en étoile comme celui que les Américains auraient voulu établir, à savoir des accords de libre-échange bilatéraux avec le Mexique, puis avec le Brésil, et ainsi de suite. Nous nous sommes affirmés et avons accepté de participer aux discussions en vue d'instaurer des relations bilatérales pour les transformer ensuite en relations multilatérales. Vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, nous sommes parvenus à enrayer le processus d'établissement d'un système en étoile dans les Amériques. Nous devons continuer dans cette voie pour maintenir des relations vraiment multilatérales, même si nous sommes encore moins intégrés dans le contexte de l'Amérique que nous ne l'étions avec le Mexique[21].

Toutefois, dans son analyse, à paraître, de l'ALENA, John Foster observe avec justesse que malgré l'accord trilatéral, l'attitude d'intégration en étoile qu'adoptent les États-Unis lorsqu'ils négocient avec le Canada et le Mexique — attitude découlant des asymétries dans la taille et le pouvoir des partenaires — a prolongé l'existence de certains points de friction de première importance, comme les mesures américaines liées aux différends commerciaux[22]. Ces sujets de discorde sont examinés plus loin dans le présent chapitre.

Outre l'effet atténuant qu'il a eu sur la structure en étoile, l'ALENA a officiellement jeté les ponts entre le Canada et le Mexique — créant ainsi des occasions nouvelles et, comme on l'indique tout au long de ce rapport, encore inexploitées — et amené les deux pays à se rendre compte que les asymétries évidentes qu'ils partagent dans le régime de

---

19 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

20 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

21 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

22 John W. Foster, « NAFTA at Eight: Cross Currents », *USA and Canada 2003*, 5e édition, Europa Publications, Londres, à paraître, p. 1 de l'exemplaire anticipé; cité avec permission.

l'ALENA créent entre eux un lien spécial pouvant les renforcer dans leurs négociations avec le géant américain.

Ces asymétries et leur signification correspondent à un troisième grand thème. La taille du géant est énorme. Stephen Clarkson a fait remarquer qu'« en ce qui concerne les rapports de pouvoir, que l'on utilise le terme "domination", "hégémonie", "influence" ou "asymétrie", il est clair que la différence entre le Canada et les États-Unis est énorme[23] ». Selon Reg Whitaker, le poids tout à fait disproportionné des États-Unis dans la balance amène le gouvernement américain à prendre des décisions politiques qui ont une incidence directe sur ses partenaires de l'ALENA, car « ni le Canada ni le Mexique, même dans le cadre d'une alliance, n'auraient suffisamment de poids pour influer sérieusement sur l'emprise exercée par les institutions nationales américaines sur le processus décisionnel nord-américain[24] ».

Résultats de ces asymétries, un quatrième et un cinquième thèmes communs ressortent, tel que l'a constaté le Comité : *le manque d'intérêt relatif de l'administration américaine à l'égard des enjeux de l'intégration nord-américaine à l'heure actuelle*, et sa *tendance à agir de façon unilatérale*. Il était clair, à la suite des réunions que le Comité a tenues à Washington, D.C., en mars 2002, que tout nouvel examen de l'infrastructure commerciale prévue dans l'ALENA serait selon toute probabilité effectué à l'initiative du Canada et du Mexique. Et même dans ce cas, rien ne garantit qu'on lui prêtera la moindre attention. David Zussman, du Forum des politiques publiques, a expliqué que le règlement des différends commerciaux au moyen de nouvelles structures institutionnelles « n'est probablement pas un aspect auquel les Américains consacreront beaucoup de temps car nous savons que ce n'est pas une question qu'ils considèrent particulièrement importante[25] ». Isaiah Litvak, de l'université Florida Atlantic, a pour sa part fait observer que les Canadiens sont « polarisés jusqu'à l'obsession sur les États-Unis », tandis que les États-Unis « remarquent à peine le Canada et les Canadiens[26] ».

Mais il y a de l'espoir. Le professeur Stephen Blank, de l'université Pace de New York, rappelle à juste titre que l'ALENA instaure une relation d'interdépendance, peu importe ce que dit ou fait le gouvernement américain :

> [...] un tiers des exportations américaines va à nos partenaires de l'ALENA. C'est une réalité, c'est du concret. Les États-Unis dépendent beaucoup de cette relation. La prise de conscience de cette dépendance a amené de grands secteurs industriels, comme celui de l'automobile, à dire le 12 septembre : «Ne fermez pas la frontière. Autrement, vous mettrez au chômage des centaines de milliers d'Américains[27] ».

---

23 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

24 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

25 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

26 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

27 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

Par ailleurs, devant l'agressivité dont les États-Unis font preuve dans leurs recours commerciaux, le Canada et le Mexique peuvent se demander quelle est la meilleure façon de faire face à de telles décisions politiques pouvant avoir des retombées économiques et sociales à l'échelle de l'Amérique du Nord. Aaron Cosbey, de l'Institut international du développement durable, souligne que dans le contexte situationnel, la façon de composer avec l'unilatéralisme américain consiste à « essayer de démontrer aux États-Unis qu'ils sont en fait les victimes de leur politique[28] ». Le Comité est d'accord pour dire qu'en ce qui concerne le bois d'œuvre résineux et d'autres différends, ce genre de plaidoyer — dont il est question plus en détails au chapitre 5 — est certainement une stratégie que le Canada devrait envisager de mettre en œuvre de manière aussi efficace que possible. En outre, le gouvernement du Canada devrait « maintenir le cap » de sa stratégie juridique dans le conflit sur le bois d'œuvre résineux, tout en accordant à l'industrie et aux collectivités touchées une aide conforme aux règles de l'OMC.

Un accord commercial est un compromis politique. William Kerr décrit le compromis de l'ALENA comme se situant « entre, d'une part, le besoin sporadique de répondre à des demandes de protection de la part de ceux qui souffrent de difficultés économiques à court terme ou de la détérioration à long terme de leur compétitivité internationale et, d'autre part, le désir des entreprises souhaitant s'engager dans le commerce international d'avoir des règles fermes qui protégeraient leurs investissements de mesures frivoles de la part d'un gouvernement étranger[29] ». Un sixième thème, exprimé par de nombreux témoins, est que *ce compromis politique que constitue l'ALENA peut être biaisé en faveur des grandes sociétés*. Stephen Clarkson décrit l'ALENA comme un élément de la « constitution externe » du Canada car il impose des limites à l'action gouvernementale et crée des droits et institutions pour certaines catégories d'activités liées au commerce[30]. En ce qui concerne les dispositions du chapitre 11 sur les différends opposant un investisseur et un État, il décrit comme une « aberration » le fait que l'ALENA donne à des entreprises étrangères le droit de poursuivre des gouvernements. Ces dispositions sont examinées en détail ci-dessous; qu'il suffise de dire ici que M. Clarkson n'est pas le seul à défendre cette opinion. Michael Bradfield, de l'université Dalhousie, s'étend sur le sujet et propose une solution éventuelle :

> [...] je crois que tout accord commercial que nous signons devrait stipuler dans son préambule que rien dans l'accord ne l'emporte sur le droit des pays d'agir pour le bien-être de leur peuple ou pour la protection de l'environnement, et que rien dans l'accord ne peut abroger la Déclaration universelle des droits de l'homme, les conventions de l'Organisation internationale du travail ou autres conventions internationales de ce type. Actuellement, ces accords commerciaux passent devant toutes ces autres choses, devant les conventions internationales et les lois de chaque pays. Ce qui revient à dire qu'un outil, disons un marteau, peut être utilisé pour détruire ce que vous voulez détruire. La loi devrait prescrire qu'un marteau doit être utilisé pour construire et non pour détruire. Le problème est

---

28 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

29 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

30 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002. M. Clarkson développe cet argument dans son nouvel ouvrage, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, en particulier aux chapitres 3 et 4.

> qu'au centre de ces accords est la supposition, même avec très peu de preuves à l'appui, que les sociétés agissent dans l'intérêt public[31].

Peu importe la forme que prendra l'intégration à venir de l'Amérique du Nord, il faut se rappeler que ce continent n'existe pas en vase clos. Il importe en effet de ne pas perdre de vue le contexte commercial international dans lequel fonctionne l'Amérique du Nord. Des négociations se déroulent actuellement à l'échelle de l'hémisphère en vue de créer d'ici à janvier 2005 une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). En novembre 2001, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a lancé un nouveau cycle de négociations commerciales à Doha, au Qatar, intitulé « Programme de travail de Doha », et le nouveau directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, a annoncé son intention de mener à terme ces pourparlers commerciaux vers le milieu ou la fin de 2004[32]. En septembre 2003, le Mexique accueillera la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun. Le Canada joue lui aussi un rôle de premier plan dans ce forum international, Sergio Marchi, l'ambassadeur du Canada auprès de l'OMC, ayant été nommé plus tôt cette année président du Conseil général, l'organe qui coordonne les activités courantes de l'OMC et supervise le nouveau cycle de négociations commerciales à l'échelle mondiale[33]. Et, bien entendu, les États-Unis vont négocier avec une vigueur et un enthousiasme renouvelés maintenant que l'administration Bush a obtenu l'autorisation tant convoitée de négocier des accords commerciaux selon la « procédure accélérée[34] ».

Ce tour d'horizon de la scène internationale définit le contour d'un dernier thème : de l'avis de certains, *nous devrions peut-être concentrer notre attention sur le forum de l'OMC* afin de promouvoir à long terme les meilleurs avantages qui soient pour tous. Joseph Nye, de l'université Harvard, justifie de la façon suivante une démarche aussi focalisée :

> Je crois que nous devrions surtout chercher à conclure les négociations de l'OMC qui ont été annoncées à Doha. Je crois que les accords régionaux de libre-échange ont un rôle légitime à jouer, mais nous devrions les envisager dans le contexte de l'ancien article 24 du GATT. Autrement dit, ils devraient viser davantage à créer des échanges qu'à les détourner. Conclure des accords régionaux qui soustraient des échanges au système commercial mondial ne fera pas de notre monde un monde meilleur. N'oublions pas une considération plus vaste, qui a été mentionnée à Doha, mais qui reste très importante, à savoir que la

---

31 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

32 Eileen Ng. « WTO Chief Would Like to Finish Doha Round in 2004 », *Agence France Presse*, 5 septembre 2002 à l'adresse : www.tradeobservatory.org.

33 « L'ambassadeur du Canada auprès de l'OMC jouera un rôle de premier plan dans les négociations commerciales internationales », Communiqué de presse n° 15, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 15 février 2002, à l'adresse : webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/ default.asp?language=F.

34 L'autorisation de négocier des accords commerciaux est la pièce maîtresse de la *Trade Adjustment and Assistance Act* (H.R. 3009), signée par le président Bush et devenue loi américaine le 6 août 2002. Ce pouvoir, qui est venu à expiration en 1994 et n'a pu être renouvelé malgré les tentatives à cette fin de l'administration Clinton, permet au président de négocier de nouveaux accords commerciaux et de les présenter au Congrès américain pour un vote d'acceptation ou de rejet dans un délai de 90 jours, sans qu'il soit possible de les modifier : essentiellement, l'accord négocié est « à prendre ou à laisser ». Voir Elisabeth Bumiller, « Bush Signs Trade Bill, Restoring Broad Presidential Authority », *The New York Times*, 7 août 2002, p. A5.

> moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 $ par jour... Il faut donc veiller à ne pas nous tourner vers des versions limitées du libre-échange qui nous donnent bonne conscience dans un certain contexte et qui nous font oublier que nous empêchons les pays en développement de profiter de la possibilité de prospérer grâce au commerce... Par conséquent, lorsqu'on se demande comment aborder le libre-échange à l'échelle de l'hémisphère et réaliser nos objectifs de libre-échange, il y a lieu de se demander si ce que nous faisons va nous conduire à un système économique international plus solide et meilleur qui servira les intérêts des pauvres gens des pays pauvres[35].

Bien qu'il soit d'accord avec les observations du professeur Nye, le Comité ne voit pas pourquoi nous ne pourrions simultanément nous occuper du contexte commercial mondial et du contexte nord-américain. Pour maximiser le potentiel de chacun, il faudra du discernement et de l'esprit d'initiative. De toute évidence, il y a des questions et des enjeux clés — tout comme des différends, certains récents, d'autres de longue date — qui se sont révélés ou ont évolué au cours des huit premières années de l'ALENA et qu'il faut s'employer à résoudre : ce sont les dossiers en suspens de l'ALENA. Comme l'a indiqué récemment le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, « nous ne devons cependant pas en rester là. L'heure n'est pas à la complaisance. On dit qu'il y a une grande analogie entre la conduite d'une bicyclette et la négociation des accords commerciaux : si vous n'avancez plus, vous allez tomber. Il en va de même pour notre programme nord-américain[36] ».

B. Prévention et résolution des différends commerciaux

Les différends commerciaux sont le plus souvent le résultat de l'imposition unilatérale de mesures protectionnistes — subventions, droits de douane ou contingents — par un pays s'efforçant de protéger ses propres industries et son économie de la concurrence internationale. L'ALE et l'ALENA devaient prévenir tout protectionnisme unilatéral et supprimer les mesures protectionnistes en vigueur. Théoriquement, l'ALENA interdit toute mesure protectionniste relativement aux échanges entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. Cependant, la réalité est tout autre, comme en témoignent les droits de douane punitifs extrêmement élevés que le service des douanes américain perçoit à la frontière canado-américaine auprès des producteurs canadiens de bois d'œuvre résineux.

Un bon nombre des témoins entendus par le Comité ont fait part de leur profonde frustration devant ce qu'ils qualifient de « protectionnisme américain » ou d'« unilatéralisme américain ». Robert Keyes de la Chambre de commerce du Canada a signalé que, lors d'une récente rencontre de la Chambre de commerce internationale à laquelle il participait, les représentants de 82 pays ont unanimement condamné la politique commerciale des États-Unis et ses aspects protectionnistes[37]. Durant les

---

35 *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

36 Pettigrew (octobre 2002.)

37 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

audiences que nous avons tenues en mars à Mexico, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Mexique, Enrique Berruga, a indiqué que le Canada et le Mexique devraient se concerter sur l'attitude à adopter vis-à-vis du protectionnisme américain. Larry Hill, de la Commission canadienne du blé, réclame des sanctions à l'égard des crédits à l'exportation abusifs accordés par les États-Unis et soutient qu'il serait futile de chercher à harmoniser davantage nos économies tant que seront en place les subventions massives aux agriculteurs américains prévues dans le Farm Bill des États-Unis[38].

D'autres témoins ont parlé de la protection évidente que confère aux chantiers navals américains la *Jones Act*, une loi à laquelle les États-Unis n'ont jamais voulu renoncer a précisé Ivan Bernier de l'Université Laval[39]. Parlant des Américains, qui affirment que les producteurs canadiens de bois d'œuvre résineux bénéficient de subventions, Andrew Wynn-Williams, porte-parole de la chambre de commerce de la Colombie-Britannique, a dit : « [...] c'est surtout une question de productivité et de qualité du bois qui rend nos produits beaucoup plus attrayants et moins coûteux. Cette question de subventions qui préoccupe tant les Américains est d'abord et avant tout affaire de part de marché. En fin de compte, tout ce qu'ils veulent, c'est protéger leur part de marché[40] ». David Orchard estime quant à lui que l'ALE et l'ALENA protègent en fait davantage les États-Unis des exportations canadiennes en ajoutant un nouveau niveau par-dessus le processus du GATT, ce qui permet aux Américains d'agir en fonction de leurs propres lois sur le commerce[41].

Il reste cependant que le protectionnisme existe, et a toujours existé, partout dans le monde. Il est impossible à éviter, surtout dans une démocratie. Joseph Nye a donné un aperçu de son analyse des différends commerciaux entre le Canada et les États-Unis et a expliqué pourquoi un certain degré de protectionnisme est inévitable dans une démocratie :

> J'ai été frappé par le nombre de différends commerciaux entourant les pêches, le bois d'œuvre, les questions commerciales et l'eau, des conflits qui existaient déjà à l'époque et qui se poursuivent encore aujourd'hui. Je crois que le protectionnisme en général est endémique à toutes les démocraties. Dans un régime démocratique, les personnes qui se sentent fortement menacées ou préoccupées sont généralement très militantes et mobilisées du point de vue politique, et se tournent vers leur député ou leur membre du Congrès pour que l'on applique davantage de pression. Il s'avère souvent que les producteurs sont mieux organisés que les consommateurs. Il en résulte que les démocraties présentent un certain protectionnisme — c'est l'enfant qui pleure qui a le sein de sa mère[42].

---

38 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

39 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

40 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

41 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

42 *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

Le Comité pense qu'il serait utopique et infiniment frustrant de chercher à éliminer le protectionnisme. Selon lui, la meilleure manière de prévenir et de résoudre les différends commerciaux consiste à veiller à ce que le protectionnisme s'exerce dans le contexte de règles claires où les cas de protectionnisme unilatéral qui font le plus problème et causent le plus de dégâts peuvent être réglés d'une façon directe, juste et rapide.

1. L'importance d'une démarche continentale reposant sur des règles

[...] parce qu'il est une petite économie, un petit pays, parce qu'il dépend tant du commerce et de l'accès aux marchés étrangers, en particulier au marché américain, le Canada a tout intérêt à ce qu'il existe un système reposant sur des règles grâce auquel nous ne serions pas tributaires de la bonté et de la générosité de notre partenaire commercial mais pourrions invoquer des règles claires, transparentes, ayant force exécutoire et dont le pouvoir décisionnel à caractère définitif serait reconnu par les parties au différend.

Robert K. Rae, « The Politics of Cross Border Dispute Resolution », *Canada-United States Law Journal*, vol. 26, 2000, p. 66.

Lorsque le Canada a entamé la négociation de l'ALE, il s'attendait qu'elle aboutisse à l'établissement d'un système de règlement des différends qui régirait la mise en œuvre de l'accord et offrirait au Canada une façon sûre de contester les mesures protectionnistes des Américains sans craindre d'être victime de la puissance relative considérable des États-Unis[43]. Par système reposant sur des règles, le Comité entend un système de résolution des différends qui repose sur des décisions contraignantes rendues par un organe indépendant et impartial, par opposition à un système davantage orienté sur la puissance reposant sur la diplomatie et le consensus et bien plus exposé aux influences politiques. Or, dans le système de règlement des différends que le Canada a obtenu lors de la négociation de l'ALE, et plus tard de l'ALENA, repose en partie seulement sur des règles. Certaines des règles ouvrent la porte à une intervention politique si bien que le Canada, et maintenant le Mexique aussi dans l'ALENA, risquent encore de faire les frais des décisions et de la puissance politiques des États-Unis.

Beaucoup de témoins ont réclamé l'établissement d'un système de règles à l'échelle du continent pour le règlement des différends. Reginald Stuart de l'université Mount Saint Vincent a souligné le caractère préventif d'un système reposant sur des règles. D'après lui, « un système fondé sur des règles était la meilleure façon de faire les choses, puisqu'il éliminait au départ un grand nombre de questions. La création d'un système élaboré (tribunaux de l'ALENA, etc.) a mis fin à un grand nombre de différends[44] ». Richard Ouellet de l'Institut québécois des hautes études internationales n'a pas mâché ses mots : « Le système de règlement des différends commerciaux entre

---

[43] Willam C. Graham, « Dispute Resolution in the Canada-United States Free Trade Agreement: One Element of a Complex Relationship », *Revue de droit de McGill*, vol. 37, 1992, p. 544 et 551.

[44] *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

le Canada et les États-Unis doit bien fonctionner pour que l'intégration fonctionne bien[45] ».

Tout en admettant la possibilité d'améliorer le processus de règlement des différends, Brian Crowley de l'Atlantic Institute of Market Studies a soutenu que « le Canada devra toujours tenter de régler les problèmes de commerce en se fondant sur les règles. C'est l'une des raisons principales de la création de l'accord de libre-échange. Sans traité où des règles et des mécanismes de résolution des différends sont établis, on demeure à la merci d'un partenaire plus fort[46] ». Don Barry de l'université de Calgary a lui aussi souligné l'inégalité des forces et a ajouté : « Il est de notre intérêt qu'un maximum de nos interactions se déroulent dans un contexte où les problèmes sont réglés sur la base de normes agréées plutôt que sur la base d'un pur rapport de force. En outre, le Canada ne devrait pas hésiter à utiliser ces règles pour contester toute politique commerciale déloyale des États-Unis[47]. »

Le sous-ministre adjoint du MAECI responsable des Amériques, Marc Lortie, a expliqué que le Mexique sait parfaitement qu'il doit améliorer son système sur le plan des règles s'il veut « attirer des investissements étrangers[48] ». Danielle Goldfarb de l'Institut C.D. Howe estime que n'importe quelle structure fondée sur des règles est avantageuse pour le Canada comme pour le Mexique, mais précise qu'elle « plaide toujours pour un cadre axé sur des règles et pour l'élargissement du cadre où nous évoluons actuellement [...] Manifestement, le cadre existant n'est pas encore assez solide pour nous permettre de traiter des litiges de longue date et les plus sérieux[49] ». L'universitaire américain Robert Pastor a lui aussi recommandé que le Canada réclame l'établissement d'un programme nord-américain d'élaboration de règles et d'institutions :

> [...] Le Canada a toujours été en pointe s'agissant d'élaborer des règles et institutions internationales. Or, ce sont précisément elles qui manquent le plus en ce moment en Amérique du Nord. Ce sont elles qui vous prémuniront le mieux contre la puissance américaine. Les États-Unis ne vont pas toujours respecter toutes les règles — nous connaissons l'histoire — mais dans l'ensemble ils acceptent les institutions et les règles. Donc, si je me mets à votre place, je ne comprends pas pourquoi vous laisseriez le champ libre à la puissance brute.

---

45 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

46 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

47 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

48 *Témoignages*, réunion n° 57, 19 février 2002. Le sous-secrétaire du ministère de l'Économie du Mexique, Angel Villalobos, a annoncé récemment que des modifications seraient bientôt apportées à la loi sur le commerce extérieur afin de simplifier la procédure judiciaire que doivent suivre les producteurs nationaux pour se défendre dans le contexte de l'ALENA. M. Villalobos a aussi annoncé que le Mexique allait ouvrir sous peu un bureau de la Société de règlement des différends à Mexico pour faciliter le règlement des différends afférents à l'ALENA. Voir Stephen Lewis, « Mexico takes strides toward NAFTA dispute resolution », *Food Chemical News*, vol. 44, n° 37, 28 octobre 2002.

49 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

> Pourquoi ne pas tirer parti de votre plus grande force, soit la création de règles et d'institutions[50]?

Les témoins ont aussi mis en garde le Canada contre la tentation de conclure des arrangements ponctuels — en particulier avec les États-Unis — en dehors d'un cadre fondé sur des règles. Mme Goldfarb estime qu'une telle « approche ponctuelle » convient dans le cas des examens par les groupes spéciaux binationaux constitués aux termes du chapitre 19, de « l'application abusive des lois américaines prévoyant des recours en matière de commerce », mais qu'elle ne constitue pas « une vision stratégique de la façon dont le Canada entrevoit les relations nord-américaines à l'avenir[51] ». Quant à Louis Bélanger de l'Institut québécois des hautes études internationales, il a résumé en ces termes un thème souvent abordé :

> Je pense qu'il faut d'abord résister à l'envie de traiter chaque problème de coopération sur une base ad hoc avec les Américains, ce qu'ils vont inévitablement tenter de faire avec nous dans le domaine de l'économie et de la sécurité. Donc, il faut essayer de résister à la tentation d'établir avec eux des règlements rapides de litiges au prix du sacrifice d'avantages futurs. Comme on le voit bien dans le cas du bois d'œuvre résineux et dans le cas du périmètre de sécurité, les Américains nous amènent à négocier des arrangements ad hoc, des arrangements non institutionnels, des arrangements hors ALENA, des arrangements hors accords institutionnels. Je crois que la tentation est souvent grande d'en arriver à des compromis rapides avec les Américains, parce qu'il y a des gains économiques à court terme qui sont pressants pour nous. Mais je crois qu'accepter cette logique équivaut à accepter une logique qui est perdante pour le Canada[52].

Le Comité convient que le Canada doit chercher la solution aux différends commerciaux dans des mécanismes et des institutions fondés sur des règles. Le déséquilibre des forces au sein de l'ALENA place le Canada et le Mexique dans une position nettement désavantageuse dans toute négociation avec les États-Unis en dehors d'une infrastructure fondée sur des règles.

Recommandation 15

Le gouvernement du Canada devrait résister à la tentation d'essayer de marquer des points à court terme en acceptant des solutions réflexes et ponctuelles à ses différends commerciaux avec ses partenaires de l'ALENA. Les différends commerciaux devraient dans la mesure du possible, être réglés par la voie de mécanismes institutionnels fondés sur des règles, et le gouvernement devrait s'efforcer d'améliorer et d'étendre ces mécanismes à l'échelle du continent.

---

50 *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

51 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

52 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

2. Les mécanismes actuels de règlement des différends de l'ALENA

Les principales dispositions de l'ALENA relatives au règlement des différends sont de quatre ordres :

- les dispositions du chapitre 11 sur le règlement des différends entre investisseurs et États par la voie de l'arbitrage;
- les dispositions du chapitre 19 sur l'établissement de groupes spéciaux binationaux chargés d'examiner les droits antidumping et les droits compensateurs;
- les dispositions du chapitre 20 sur la procédure de règlement des différends entre États;
- les dispositions contenues dans les accords parallèles sur la procédure de règlement des différends dans les domaines de l'environnement et du travail[53].

Dans le présent chapitre, on abordera tour à tour le chapitre 11, le chapitre 19 et les systèmes concernant les questions d'environnement et les questions de travail. On traite d'abord du chapitre 20 parce qu'il constitue le processus de règlement des différends utilisé dans l'interprétation générale de l'ALENA et le mécanisme employé par défaut pour les différends qui n'appartiennent pas à une ou l'autre des catégories particulières.

Les mécanismes de règlement des différends jouent un rôle dissuasif de premier plan. Leur existence même devrait suffire à prévenir les différends. Évidemment, ils ne peuvent avoir de valeur préventive que s'ils sont perçus comme étant exécutoires et le sont dans les faits, faute de quoi le mécanisme perd sa crédibilité. Or, les mécanismes prévus au chapitre 20 ne sont pas exécutoires, c'est-à-dire qu'ils n'aboutissent pas à des décisions contraignantes pour les parties.

Quand surgit un différend, la première étape consiste en des consultations entre les parties[54]. Si celles-ci échouent, il y a ensuite rencontre de la Commission de l'ALENA, un organe politique composé de ministres (ou de leurs délégués) représentant chacune des parties[55]. Avec cette étape, on entre de plain-pied dans le monde de la démocratie et des rapports de force, ce qui fait immédiatement dérailler le système censé reposer sur

---

53 Il s'agit là uniquement des mécanismes pertinents dans le contexte du présent rapport. Il importe de noter que l'ALENA contient aussi des dispositions relativement à l'arbitrage des différends concernant les services financiers (chapitre 14), à l'examen indépendant des marchés publics (chapitre 10), et aux différends relatifs à la propriété intellectuelle (chapitre 17). Pour un aperçu de tous les mécanismes de règlement des différends de l'ALENA, voir William A. Kerr, « Greener Multilateral Pastures for Canada and Mexico: Dispute Settlement in North American Trade Agreements », *Journal of World Trade*, vol. 35, décembre 2001, p. 1172-79.

54 ALENA, article 2006.

55 ALENA, articles 2001 et 2007.

des règles. Si la Commission de l'ALENA n'arrive pas à trouver de solution, une des parties demande la constitution d'un groupe spécial arbitral[56]. Le groupe spécial est composé de personnes indépendantes, spécialistes du commerce international, de chacun des pays concernés. Après audition des parties, il produit un rapport contenant des recommandations qui ne sont pas immédiatement contraignantes. Ainsi, la décision finale demeure entre les mains des parties et est exposée aux forces de la diplomatie et du pouvoir.

Des analystes résument ainsi ces défauts du système :

> Dans une large mesure, les parties sont donc forcées de participer au règlement de leurs propres différends dans la mesure où les négociations qui interviennent entre elles après la parution du rapport arbitral jouent un rôle déterminant dans l'issue du différend. Elles doivent en effet s'entendre sur une solution mutuellement satisfaisante, « laquelle devra *normalement* être conforme aux déterminations et aux recommandations du groupe spécial » (paragraphe 2018(1) de l'ALENA [c'est nous qui soulignons]). Ce sont donc les parties au différend qui, en dernière analyse, déterminent l'issue du problème, la Commission ne jouant aucun rôle à ce stade [...] Concrètement, [...] les parties se servent du rapport du groupe spécial comme base de négociation, le rapport marquant alors le début de nouvelles négociations et non le terme du différend. En conséquence, le règlement final du différend relève davantage de négociations bilatérales — entre les parties concernées — que d'un processus organisé logique. Il est donc le fait de la partie la plus forte laquelle, en l'absence de mécanisme d'appel ou d'examen de la solution convenue, est à peine liée par le rapport du groupe spécial. Cette particularité du mécanisme de règlement des différends nord-américain constitue probablement le principal facteur d'ordre structurel qui en explique la perméabilité au facteur politique.
>
> La faiblesse du processus de règlement des différends de l'ALENA tient aussi au caractère non exécutoire des recommandations du groupe spécial. En effet, les recommandations du groupe spécial, comme celles de la Commission, ne sont pas contraignantes pour les États-Unis, le Canada ou le Mexique. Cette absence de force exécutoire touche non seulement le rapport final du groupe d'arbitrage mais aussi, indirectement et dans une certaine mesure, la solution négociée par les parties au différend[57].

Il est important de noter que le processus de règlement des différends de l'OMC, énoncé dans le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*[58], ne présente pas de tels défauts. Les différends sont réglés par l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, lequel est composé de tous les membres de l'Organisation et choisit les groupes spéciaux au cas par cas[59]. Les membres des groupes spéciaux ne

---

56 ALENA, article 2008.

57 Vilaysoun Loungnarath et Céline Stehly, « The General Dispute Settlement Mechanism in the North American Free Trade Agreement and the World Trade Organization System: Is North American Regionalism Really Preferable to Multilateralism? », *Journal of World Trade*, vol. 34, février 2000, p. 45-46.

58 Le texte intégral du *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* se trouve à la page suivante du site de l'OMC www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm.

59 Gabrielle Marceau, « NAFTA and WTO Dispute Settlement Rules: A Thematic Comparison », *Journal of World Trade*, vol. 31, avril 1997, p. 42.

peuvent pas être des ressortissants de l'un ou l'autre pays partie au différend, ce qui caractérise le processus d'arbitrage par des tiers de l'OMC. Il n'y a nulle part à l'OMC l'équivalent de la Commission de l'ALENA, de nature politique, et qui permet aux parties à l'ALENA de jouer un rôle direct dans la résolution des différends qui les concernent. Comme l'a noté William Kerr, sous le régime de l'OMC, « l'étape de la mise en œuvre n'est pas politisée. En bref, le processus général de règlement des différends de l'ALENA est moins transparent que celui de l'OMC et accroît de ce fait les risques que présentent des investissements dans des activités internationales pour les entreprises du Canada et du Mexique[60] ».

En outre, les rapports des groupes spéciaux de l'Organe de règlement des différends sont contraignants pour les parties concernées[61], contrairement à ce que l'on observe dans le cas du chapitre 20 de l'ALENA où les recommandations du groupe spécial peuvent simplement déboucher sur d'autres négociations entre les parties, négociations exposées à des considérations politiques. La voie de l'OMC n'est pas qu'un beau rêve. En effet, l'article 2005 de l'ALENA prévoit que les différends qui ressortissent à la fois au chapitre 20 de l'ALENA et au GATT « pourront être réglés selon l'un ou l'autre instrument, au gré de la Partie plaignante[62] ».

Les observations les plus pertinentes relativement à la révision du chapitre 20 ont été formulées par Antonio Ortíz Mena, du Centro de Investigación y Docencia Económicas, durant les audiences que le Comité a tenues en mars 2002 à Mexico :

> Il faut donner force exécutoire aux décisions rendues aux termes du chapitre 20. Actuellement, les groupes spéciaux doivent se contenter de formuler des recommandations, mais la souplesse du processus général de règlement des différends constitue maintenant davantage un handicap qu'un atout, situation injustifiable puisque les décisions des groupes spéciaux de l'OMC sont désormais exécutoires. On pourrait opérer un changement en ce sens par la voie d'un mémorandum ou d'un protocole signé par les dirigeants des trois pays sans devoir pour autant renégocier l'ALENA[63].

Le Comité est du même avis. Un mécanisme de *règlement* des différends doit pouvoir *régler* le différend et non servir simplement à formaliser des négociations à

---

60 Kerr (2001), p. 1174.

61 Marceau (1997), p. 66. Les rapports des groupes spéciaux sont automatiquement adoptés par l'ORD et engagent donc les parties au différend à moins que les membres de l'OMC décident par consensus de ne pas le faire. Il faut noter que le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* offre aussi un processus d'appel complet relativement aux aspects juridiques des décisions des groupes spéciaux.

62 Certaines exceptions éventuelle sont énoncées à l'article 2005. Si une tierce partie désire engager relativement à la question en litige une procédure de règlement des différends en vertu de l'ALENA, les parties devront s'entendre sur le recours à un seul et même instrument. À défaut d'entente, la procédure de règlement sera normalement engagée en vertu de l'ALENA. Si la question touche des accords en matière d'environnement et de conservation (article 104), des mesures sanitaires ou phytosanitaires (chapitre 7) ou des mesures normatives (chapitre 9), la partie défenderesse peut demander que la question soit examinée uniquement en vertu de l'ALENA.

63 *Mémoire*, « The Future of Integration in North America », soumis au Comité durant l'audience qu'il a tenue à l'ambassade du Canada à Mexico, 14 mars 2002.

l'intérieur d'une structure fondée en partie seulement sur des règles. Il est hypocrite de qualifier ce type de structure de mécanisme efficace et exécutoire de règlement des différends. Le Comité espère qu'en faisant cause commune et en prenant pour exemple le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* de l'OMC, le Canada et le Mexique pourront convaincre les États-Unis de remédier aux lacunes du chapitre 20 que nous venons de décrire. Il importe en particulier, pour garantir un plus grand degré de certitude et pour éviter une politisation indue du processus de règlement des différends, de rendre automatiquement exécutoires les rapports des groupes spéciaux arbitraux et d'accroître la transparence du processus. S'il était impossible d'obtenir ces changements, le Canada, et le Mexique s'il le souhaite, devrait porter les différends afférents au chapitre 20 de l'ALENA devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC chaque fois que cela est possible.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait s'entendre avec le Mexique pour amener les État-Unis à accepter d'améliorer les règles qui sont à la base du mécanisme général de règlement des différends du chapitre 20 de l'ALENA. Il faut rendre exécutoires les rapports finaux des groupes spéciaux arbitraux. S'il s'avérait impossible de procéder à ce changement, le gouvernement du Canada devrait s'efforcer d'exploiter au maximum les mécanismes multilatéraux de règlement des différends de l'OMC pour régler les différends qui ressortissent au chapitre 20 de l'ALENA.

De plus, le gouvernement devrait s'efforcer d'accroître la transparence du processus de règlement des différends en rendant publics tous les documents relatifs à un différend, sans causer un préjudice aux enterprises en cause. Il devrait également ouvrir davantage le processus en ne limitant pas la participation aux seuls pays membres de l'ALENA, mais en acceptant les tierces parties, par exemple les provinces, les organisations non gouvernementales et d'autres.

3. Le spectre des lois sur les sanctions commerciales et la procédure par groupe spécial binational prévue au chapitre 19 de l'ALENA

Dans un discours qu'il prononçait récemment devant le Canadian-American Business Council, le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a déclaré que l'un des objectifs visés par les efforts déployés pour bâtir une Amérique du Nord améliorée consiste à « mieux adapter la pratique des recours commerciaux à l'intégration croissante de l'espace économique commun en Amérique du Nord[64] ».

---

[64] Pettigrew (octobre 2002.)

Ce qui a surtout poussé le Canada à conclure l'ALE, qui le forçait à renoncer à une bonne part de sa souveraineté, c'est la perspective d'un accès sans entrave au marché américain. La pierre angulaire de cette stratégie consistait à obtenir pour le Canada une exemption de l'application des sanctions commerciales américaines — en particulier les droits antidumping et les droits compensateurs — prévues dans les lois américaines sur le commerce. Or, un survol de la négociation de l'ALE à la fin des années 1980 montre clairement en quoi l'accès qu'a obtenu le Canada — et plus tard le Mexique dans le contexte de l'ALENA — au marché américain était loin d'être sûr et sans entrave. Il s'agit peut-être là du plus important dossier en souffrance de l'ALENA.

Les négociateurs américains ont carrément refusé l'exemption demandée parce qu'ils étaient convaincus que les produits canadiens étaient subventionnés et que les producteurs américains avaient besoin de la protection de la loi américaine sur les droits antidumping et les droits compensateurs[65]. Les Américains étaient si butés sur cette question que les négociations auraient échoué si le Canada avait insisté. Les négociateurs canadiens ont alors proposé de substituer les lois sur la concurrence aux droits antidumping dans le contexte de l'ALE et la négociation d'un code de subvention — comportant notamment une définition de ce qui constitue une subvention —, afin de réduire le recours à des droits compensateurs[66]. Ces propositions n'ont pas eu d'écho, les Américains étant déterminés à ne pas aller au-delà des règles du GATT de l'époque et à conserver leurs lois sur les recours commerciaux[67]. Le gouvernement américain a contesté avec véhémence les affirmations des Canadiens voulant que les recours commerciaux des États-Unis soient par nature « politisés » du fait qu'ils sont déterminés exclusivement dans des institutions américaines — mais pour faire débloquer les négociations, les États-Unis ont proposé une solution provisoire où l'examen judiciaire courant des droits compensateurs et des droits antidumping par les *tribunaux américains* serait remplacé par un examen par des *groupes spéciaux binationaux* composés de spécialistes du commerce international des deux pays[68].

Durant la négociation de l'ALENA, le Mexique a cherché, comme le Canada dans l'ALE, à obtenir un accès « sûr » au marché américain — et au marché canadien — et

---

65 Eric J. Pan, « Assessing the NAFTA Chapter 19 Binational Panel System: An Experiment in International Adjudication », *Harvard International Law Journal*, vol. 40, printemps 1999, p. 383.

66 Gilbert R. Winham, « NAFTA Chapter 19 and the Development of International Administrative Law: Applications in Antidumping and Competition Law », *Journal of World Trade*, vol. 32, février 1998, p. 69.

67 Michael Hart, *Decision at Midnight: Inside the Canada-U.S. Free Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, cité dans Gilbert Gagné, « North American Free Trade, Canada, and U.S. Trade Remedies: An Assessment After Ten Years », *World Economy*, vol. 23, p. 80. Il importe de noter que le cycle d'Uruguay des négociations commerciales à l'origine de la création de l'OMC a abouti à un ensemble de règles sur les subventions, *l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*. En outre, les négociations actuelles de Doha devraient permettre d'élargir cet accord pour y inclure les mesures antidumping, et les États-Unis ont accepté de prendre part à ces négociations. Cependant, dans la proposition qu'ils soumettaient récemment à l'OMC au sujet des droits compensateurs et des droits antidumping, les États-Unis précisaient que toute entente sur le dumping et les subventions devait préserver l'efficacité des lois nationales sur les recours commerciaux. Voir « USTR Submits Proposal to WTO on Dumping, Subsidies », U.S. Department of State Office of International Information Programs, Washington File, 17 octobre 2002, à l'adresse : usinfo.state.gov.

68 Winham (1998), p. 69-70.

s'est donc battu ferme pour participer au mécanisme de règlement des différends par groupe spécial binational. Cela lui a été accordé à la condition qu'il révise ses lois sur le commerce international et ses processus d'examen administratif pour rendre ceux-ci plus explicites et transparents et plus proches des lois canadiennes et américaines[69]. Ainsi, le système des groupes spéciaux bilatéraux a été intégré au chapitre 19 de l'ALENA, en grande partie sous la forme qu'il avait dans l'ALE. Pour le Canada, le simple statu quo était en soi une victoire importante. Certains politiques américains voyaient dans le système de groupes spéciaux binationaux une atteinte inacceptable à la souveraineté américaine et des pressions considérables ont été exercées au Congrès pour atténuer ou complètement supprimer le processus prévu au chapitre 19[70].

Le système de groupes spéciaux binationaux prévu au chapitre 19 a toujours suscité de nombreux commentaires — nos audiences n'ont pas fait exception — et joue un rôle crucial dans plusieurs différends importants, notamment dans ceux qui concernent le bois d'œuvre résineux, les subventions à l'agriculture et l'acier. Plus de 80 % des différends afférents à l'ALENA concernent les droits compensateurs et les droits antidumping et relèvent donc du chapitre 19.

Il est indéniable que le chapitre 19 a permis d'éviter de nombreuses mesures protectionnistes en Amérique du Nord. On en donne d'ailleurs des preuves dans le plus récent numéro de la série des Commentaires de l'Institut C.D. Howe intitulée « The Border Papers ». L'article en question, de l'avocat de Washington Patrick Macrory spécialisé en commerce international, et intitulé « NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution », défend la thèse selon laquelle le chapitre 19 « a permis de réprimer efficacement ce que les Canadiens qualifient d'excès de zèle de la part des autorités américaines dans l'application des dispositions législatives relatives aux droits compensateurs et aux droits antidumping[71] ». M. Macrory note que, « abstraction faite du bois d'œuvre résineux, six produits canadiens seulement sont actuellement l'objet d'ordonnances de droits compensateurs ou de droits antidumping et que, dans la plupart des cas, le volume d'échanges est relativement faible et les droits courants bas[72] ». Il souligne également que, « depuis l'institution de l'ALENA, les importations en provenance du Canada et du Mexique ont fait l'objet de bien moins d'enquêtes et d'ordonnances que les importations en provenance des autres parties du monde, peut-être en raison de l'intégration croissante des économies de ces deux pays avec l'économie américaine[73] ».

---

69 *Ibid.*, p. 71-74.

70 Gilbert R. Winham, « Dispute Settlement in NAFTA and the FTA », dans Steven Globerman et Michael Walker, éd., *Assessing NAFTA : A Trinational Analysis*, Institut Fraser, Vancouver, 1993, p. 270.

71 Patrick Macrory, « NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution », *Commentaire* n° 168, Institut C.D. Howe, Toronto, septembre 2002, résumé de l'étude.

72 *Ibid.*, p. 2. Une bonne part de l'étude est consacrée à l'analyse du différend concernant le bois d'œuvre résineux. Voir aussi Patrick Macrory, « Another Chapter in the lumber saga », *National Post*, 10 octobre 2002, p. A19.

73 Macrory (2002), p. 2.

Un des aspects fondamentaux du système de règlement des différends du chapitre 19 réside dans le fait que les groupes spéciaux binationaux ne créent ni n'appliquent de nouvelles dispositions législatives, non plus qu'ils n'appliquent de règles juridiques de fond trilatérales sur les droits compensateurs ou les droits antidumping (ces règles n'existent pas) : ils se contentent de revoir l'application des lois nationales du pays importateur pour s'assurer qu'elles sont correctement appliquées[74]. Ainsi, dans le cas des attaques menées par les États-Unis contre la politique canadienne, le groupe spécial examinerait les mesures prises par les organismes du gouvernement américain pour en vérifier la conformité aux lois américaines sur le commerce.

Un autre aspect clé réside dans l'article 1903 de l'ALENA, lequel prévoit que si une partie apporte des modifications à sa législation sur les droits compensateurs ou les droits antidumping et si ces modifications affectent une autre partie, cette dernière peut demander que les modifications en question soient renvoyées à un groupe spécial binational pour en obtenir un avis déclaratoire sur la conformité des modifications aux objectifs de libre-échange de l'ALENA ou aux dispositions du GATT et à *l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de l'OMC. L'existence de cette disposition est particulièrement pertinente dans le contexte des différends relatifs au bois d'œuvre résineux (on trouvera à l'encadré 2 un aperçu du différend et des cas particuliers).

---

[74] ALENA, article 1902

ENCADRÉ 2 : SURVOL DU CONFLIT DU BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX

Le bois d'œuvre résineux canadien approvisionne le tiers du marché américain et représente à l'heure actuelle 10 milliards de dollars d'exportations annuelles pour le Canada. Le différend au sujet du bois d'œuvre résineux remonte au début des années 1980, le principal problème tenant aux droits de coupe que perçoivent les gouvernements provinciaux auprès des compagnies forestières privées contre le droit d'exploiter les ressources forestières situées sur les terres provinciales. Les Américains considèrent que ces droits sont trop faibles et constituent donc en fait une subvention.

Environ 94 % des forêts canadiennes appartiennent à l'État et font l'objet d'une abondante réglementation forestière. Aux termes du mode de faire-valoir répandu au Canada, les provinces donnent aux sociétés privées accès aux ressources forestières contre paiement de droits de coupe provinciaux et promesse d'assurer la gestion de la ressource. Par contre, aux États-Unis, près de 70 % des forêts (à l'origine de 90 % de la récolte annuelle de bois) appartiennent à des intérêts privés et environ 42 % des terres forestières sont assujetties à une réglementation similaire à la réglementation canadienne.

L'industrie américaine du bois de sciage — dirigée par un lobby puissant, la U.S. Coalition for Fair Lumber Imports — et les groupes de protection de l'environnement et les groupes autochtones des Premières nations affirment que le système canadien de faire-valoir et les pratiques de gestion forestières des administrations provinciales confèrent à l'industrie forestière des subventions déloyales. Ils soutiennent que les droits de coupe ne reflètent pas la juste valeur marchande du bois vendu et ont donc pour effet de fausser le marché puisqu'ils rendent le bois moins cher à couper qu'il ne le serait dans un système où les droits de coupe dépendraient des forces du marché. Ils affirment en outre que les gouvernements renoncent à des recettes substantielles au chapitre de la gestion forestière en fixant les droits de coupe à un niveau inférieur au niveau du marché.

En revanche, les gouvernements fédéral et provinciaux et les compagnies forestières canadiennes soutiennent que les pratiques actuelles d'établissement du prix du bois d'œuvre ne génèrent pas de subvention pour l'industrie forestière. Ils affirment que les droits de coupe imposés constituent non pas une subvention mais une taxe et que les recettes ainsi générées couvrent les coûts associés à la gestion commerciale des ressources forestières et au-delà. En outre, ils sont d'avis que le système de faire-valoir de la forêt au Canada est tout simplement différent du système américain et que les différences entre les deux systèmes sont accentuées par les importants contrastes dans la distribution relative des forêts entre les intérêts privés et les intérêts publics entre les deux pays.

Il est bien difficile de suivre les nombreux recours juridiques suscités par ce différend depuis 20 ans, et ce en dépit des articles nombreux publiés régulièrement dans les média à ce sujet. On trouvera ci-dessous une liste des principales affaires — chacune ayant commencé par une enquête du département américain du Commerce, suivie d'une décision — et une courte description de leur déroulement dans le contexte de l'ALENA et de l'OMC (les affaires sont identifiées par des chiffres romains par commodité) :

- *Bois d'œuvre résineux I (Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, 48 Fed Reg 24, 159 [1983]). Le département américain du Commerce statue que les droits de coupe provinciaux ne constituent pas une subvention.*

- *Bois d'œuvre résineux II (Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, 51 Fed Reg 37, 483 [1986]). Le département américain du Commerce rend une détermination préliminaire voulant que les droits de coupe provinciaux constituent une subvention, mais le problème devient caduc à la suite d'un protocole d'entente canado-américain où le Canada s'engage à imposer des droits de 15 % sur les exportations à destination des États-Unis.*

- *Bois d'œuvre résineux III (Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, 57 Fed Reg 22, 570 [1992]). Le département américain du Commerce statue que les droits de coupe provinciaux et les restrictions à l'exportation de grumes constituait des subventions. Cette décision est renversée par un groupe spécial binational constitué aux termes du chapitre 19 : Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, USA-92-1904-01 (1993). La décision du groupe spécial est maintenue par un comité de contestation extraordinaire constitué aux termes du chapitre 19 : Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, ECC-94-1904-01USA (1994).*

- *Bois d'œuvre résineux IV (Certains produits de bois d'œuvre résineux du Canada, 67 Fed Reg 15, 545 [2 avril, 2002] et 67 Fed Reg 15, 539 [April 2, 2002]). Le département américain du Commerce statue que les droits de coupe provinciaux constituent une subvention et que le Canada fait du dumping aux États-Unis. Ces décisions font l'objet d'un appel devant des groupes spéciaux binationaux constitués aux termes du chapitre 19 et de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.*

Principales sources : Patrick Macrory, « NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution », *Commentaire* n° 168, Institut C.D. Howe, Toronto, septembre 2002; page Web intitulée « Démarches juridiques entreprises par le Canada » dans la section du bois d'œuvre résineux du site du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/softwood/legal_action-fr.asp).

En 1994, les États-Unis ont perdu une autre de leurs nombreuses contestations des politiques de prix et d'attribution du bois d'œuvre canadien dans le système de groupes spéciaux binationaux de l'ALE. Suite à la décision de ce groupe en faveur du Canada, rendue au moment même où les États-Unis s'apprêtaient à adopter leur législation de mise en œuvre de l'OMC, le gouvernement américain a profité de l'occasion pour modifier sa législation sur les recours commerciaux pour renverser les aspects les plus controversés de la décision du groupe spécial binational. Le Canada a critiqué cette législation sur le plan de la mise en œuvre des résultats du cycle d'Uruguay des négociations commerciales mais, fait étonnant, n'a pas invoqué l'article 1903 de l'ALENA et demandé d'avis déclaratoire sur la conformité des modifications aux règles du commerce international. Selon certains analystes, cela témoigne de la faiblesse des règles afférentes au chapitre 19, le Canada ayant peut-être craint qu'un avis déclaratoire d'un groupe spécial ne compromette les relations canado-américaines dans l'avenir et que les États-Unis ne le respectent pas de toute façon[75].

Avant l'ALE, les différends quant aux droits compensateurs ou aux droits antidumping émanant des États-Unis étaient réglés par les organismes américains et les seuls recours internes consistaient à faire revoir les décisions du gouvernement par les tribunaux nationaux des États-Unis. Les groupes spéciaux binationaux prévus au chapitre 19 remplacent maintenant cette procédure d'examen judiciaire. Le groupe spécial étudie le dossier et décide si la détermination finale de l'organisme public concerné est étayée par les faits et est conforme aux lois nationales. Il importe de noter que seules les déterminations *finales* des organismes américains en matière de droits compensateurs et de droits antidumping peuvent faire l'objet d'un examen par un groupe spécial binational, ce qui pose des problèmes au Canada.

Par exemple, le 9 août 2001, le département américain du Commerce a rendu une détermination *préliminaire* de subvention dans sa plus récente enquête sur le bois d'œuvre résineux canadien[76]. Se fondant sur cette détermination préliminaire, les États-Unis ont commencé à percevoir à la frontière des droits compensateurs sur le bois d'œuvre résineux en provenance du Canada le 4 septembre 2001, avec effet rétroactif au 17 mai 2001. Cependant, la détermination finale du département américain du Commerce n'a été publiée que le 2 avril 2002 et ce n'est qu'alors que le Canada a pu demander qu'un groupe spécial binational de l'ALENA revoie la décision. Ainsi, les producteurs canadiens ont dû payer des droits compensateurs pendant près d'un an avant que le processus d'examen par un groupe spécial binational ait même commencé. Quand un membre du Comité lui a demandé comment les producteurs canadiens s'y prenaient pour récupérer leur argent, Bob Flitton de Doman Industries Limited a

---

[75] Gagné (2000), p. 87-88.

[76] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international « Softwood Lumber U.S. Trade Actions : Chronology & Background (2001 to present) », 24 mai 2002 à l'adresse : www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/softwood/background-fr.asp.

répondu : « Comment récupérer cet argent? Nous ne le récupérerons pas. [...] Nous devrions pouvoir le récupérer, mais il nous sera impossible de le faire[77] ».

Recommandation 17

Lorsqu'un groupe spécial bilatéral de l'ALENA constate que la détermination finale d'un organe gouvernemental aboutissant à l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs est erronée, les droits acquittés devraient être remboursés à l'exportateur étranger, par le pays qui a perçu les droits. Le gouvernement du Canada devrait donc proposer à ses partenaires de l'ALENA d'établir un système officiel de remboursement des droits ainsi payés avec effet rétroactif à la date fixée dans la décision préliminaire ou la décision finale d'imposition des droits en question.

C'est encore la législation nationale qui est appliquée aux termes du chapitre 19, mais le processus des groupes spéciaux binationaux était censé être plus transparent — puisque chaque pays fournit des membres du groupe — et aussi plus rapide puisqu'il est précisé au chapitre 19 qu'un groupe spécial binational doit rendre une décision finale dans les 315 jours de la date où la demande de constitution d'un groupe spécial est déposée[78]. Les groupes spéciaux sont composés de cinq personnes choisies parmi une liste de candidats dont au moins 25 sont choisis par chaque pays et dont la majorité doivent être des avocats ou des juges en exercice ou à la retraite[79]. Chaque pays partie au différend choisit deux membres; le cinquième membre est choisi par ces derniers, en général en alternance d'un pays à l'autre, de différend en différend. Le groupe spécial ne peut étudier que le dossier administratif qui lui est soumis et doit s'en remettre à la norme d'examen de la loi nationale concernée. Si les décisions du groupe sont exécutoires pour les parties au différend, elles ne font pas jurisprudence et ne peuvent pas servir de précédent d'application obligatoire dans d'autres affaires. Les groupes spéciaux peuvent maintenir, renverser ou renvoyer les déterminations des autorités nationales. On peut en appeler de la décision d'un groupe spécial devant un comité de contestation extraordinaire, mais seulement pour grave atteinte à la procédure de la part du groupe spécial ou d'un de ses membres[80]. En outre, le comité de contestation extraordinaire ne peut pas casser une décision sauf s'il constate une erreur de procédure qui « a sensiblement influé sur la décision du groupe spécial et menace l'intégrité du processus d'examen binational[81] ».

---

77 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

78 ALENA, article 1904(14).

79 ALENA, Annexe 1901.2, articles 1-2.

80 ALENA, article 1904(13), Annexe 1904.13. Le comité est composé d'un juge ou d'un ancien juge de chaque pays choisi par les parties à partir d'une liste de 15 personnes (cinq personnes de chaque pays).

81 ALENA, article 1904(13)b).

Alors, est-ce que le processus d'examen par un groupe spécial binational fonctionne? Outre l'opinion favorable de Patrick Macrory citée précédemment, les avis formulés au sujet du chapitre 19 au Comité étaient dans l'ensemble assez encourageants. Mme Goldfarb de l'Institut C.D. Howe estime que ce mécanisme « a permis de contrôler l'application abusive des lois américaines prévoyant des recours en matière de commerce. Bon nombre d'experts ont signalé que les décisions rendues dans le cadre du mécanisme prévu au chapitre 19 étaient davantage fondées sur le droit que sur la politique[82] ». Laura Macdonald de l'université Carleton ne pense pas que le Canada a de grandes chances d'obtenir un meilleur mécanisme dans le contexte nord-américain « et ce, du fait que les États-Unis sont dominants en Amérique du Nord, c'est la puissance hégémonique de la région qui ne souhaite évidemment pas établir des mécanismes plus adéquats ou remettre en question des problèmes comme ceux du bois d'œuvre résineux qui sont plus délicats [sur le] plan politique. J'aurais tendance à croire [...qu'] il vaudrait mieux se fier aux mécanismes de l'OMC, plutôt que d'attendre la définition d'un nouveau processus en Amérique du Nord[83] ». D'autres personnes aussi ont recommandé de compter davantage sur les mécanismes de l'OMC, mais Donald MacKay, qui a été un des négociateurs de l'ALENA pour le Canada et qui travaille actuellement à la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), a comparé les processus de l'OMC et de l'ALENA et fait ressortir l'incomparable efficacité du second :

> [...] lorsqu'il s'agit de discuter de mécanismes de résolution des différends, vous dites essentiellement que les gouvernements ou pays renoncent volontairement à une petite part de souveraineté en ce qui concerne leur capacité de décider unilatéralement à l'interne. Le chapitre 19 a en quelque sorte « multilatéralisé » ce phénomène, si je puis m'exprimer ainsi, l'étendant aux trois parties concernées par la voie des groupes spéciaux binationaux. Il n'existe rien d'analogue à l'OMC au sujet des droits antidumping et des droits compensateurs. Les négociations du cycle d'Uruguay ont certes mis à jour le mécanisme de résolution des différends au sein de l'OMC, mais quand on prend en compte le calendrier, le facteur coût et d'autres facteurs, on constate que le mécanisme de l'ALÉNA est plus rapide. Bien qu'aux yeux de plusieurs, il demeure trop lent, c'est ce qu'il y a de plus rapide au niveau multilatéral. Il peut évidemment être amélioré mais il faudrait que les responsables politiques s'y engagent[84].

On a affirmé au Comité que la seule manière de vraiment remédier aux lacunes du processus prévu au chapitre 19 consiste à trouver un moyen d'échapper aux visées protectionnistes des lois américaines sur les droits antidumping et les droits compensateurs. Don Barry de l'université de Calgary estime que le processus de règlement des différends fonctionne « raisonnablement bien[85] ». Le vrai problème, dit-il, réside dans l'absence de lois commerciales uniformes. Michael Bradfield de l'université Dalhousie pense pour sa part que c'est bien beau d'avoir « accès à des mécanismes de résolution de conflits qui nous permettent de dire si, oui ou non, ils appliquent correctement leurs lois, mais cela ne les empêche pas d'adopter des lois anti-

---

82 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

83 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

84 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

85 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

libre-échange, qui sont actuellement à l'étude et qu'ils sont tout à fait prêts à étudier de nouveau[86] ». Pour lui, la solution serait que les États-Unis « adaptent leurs lois nationales au libre-échange ». De même, Stephen Clarkson considère que l'échec de l'ALE et de l'ALENA tient au fait que le Canada, et le Mexique dans le second cas, n'ont pas obtenu d'exemption de l'application des lois américaines sur les droits antidumping et les droits compensateurs[87].

Si le système de groupes spéciaux binationaux prévu au chapitre 19 est à de nombreux égards un système de règlement des différends fondé sur des règles, il repose cependant sur un ensemble hybride de lois qui relèvent du droit substantiel : les lois nationales du Canada, des États-Unis et du Mexique sur les droits compensateurs et les droits antidumping. En outre, si les règles fonctionnent la plupart du temps, ce sont les différends très politisés concernant des intérêts économiques majeurs — comme le différend relatif au bois d'œuvre résineux — qui font ressortir les lacunes du système prévu au chapitre 19 et l'inévitable influence des motivations d'ordre politique. Le Comité souscrit au recours au processus de l'ALENA — et à celui de l'OMC dans les cas appropriés — mais il est persuadé que la meilleure manière de prévenir et de régler les différends consiste à établir un ensemble de règles unique sur les droits compensateurs et les droits antidumping valable dans toute l'Amérique du Nord.

Durant les négociations de l'ALENA, il était entendu que le système des groupes spéciaux binationaux serait une mesure temporaire en vigueur pendant cinq à sept ans en attendant l'élaboration d'un nouveau régime unique de droits compensateurs et de droits antidumping[88]. En outre, l'article 1907 de l'ALE enjoint aux parties de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des disciplines et des règles plus efficaces concernant l'utilisation des subventions gouvernementales de même qu'un nouvel ensemble de règles concernant la fixation de prix inéquitables et les subventions gouvernementales. Or, rien n'a été accompli. Le système de groupes spéciaux bilatéraux est devenu permanent sous le régime de l'ALENA. Le groupe de travail a été dissout et les parties sont convenues de tenir des consultations générales régulières sur un nouveau régime de droits antidumping et de droits compensateurs. Le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait promouvoir activement de telles consultations en vue d'amener les États-Unis et le Mexique à collaborer à l'élaboration d'un régime nord-américain de droits antidumping et de droits compensateurs.

Nous savons très bien que ces consultations pourraient ne pas aller très loin compte tenu de la tendance protectionniste du gouvernement actuel des États-Unis. Et

---

86 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

87 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

88 L'article 1906 de l'ALE énonce explicitement cette intention : « Les dispositions du présent chapitre seront en vigueur pour une période de cinq ans, en attendant que l'un et l'autre pays élaborent un nouveau régime de réglementation applicable à leur commerce bilatéral en matière de droits antidumping et compensateurs. Si un tel régime n'est pas convenu et mis en œuvre au terme de cette période de cinq ans, les dispositions du présent chapitre seront prorogées pour une période supplémentaire de deux ans. À défaut d'entente au sujet de la mise en œuvre d'un nouveau régime au terme de cette période de deux ans, l'une ou l'autre Partie pourra dénoncer l'Accord sur préavis de six mois. »

nous pensons, comme M. Macrory le dit dans son étude du chapitre 19, qu'il pourrait être illusoire d'espérer même des progrès modestes à ce chapitre dans le climat actuel. Cependant, nous estimons cependant important de maintenir la question à l'avant-scène dans l'esprit des décideurs et de l'aborder directement chaque fois que l'occasion s'en présente.

Recommandation 18

Le Comité souscrit au recours à la procédure d'examen par groupe spécial binational prévue au chapitre 19 de l'ALENA — et, au besoin, au mécanisme de règlement des différends de l'OMC — et recommande que le gouvernement du Canada continue d'exploiter *toutes* les voies légales qui s'offrent à lui pour le règlement satisfaisant des différends commerciaux actuels, en particulier dans le cas du différend concernant le bois d'œuvre résineux.

Recommandation 19

S'inspirant des négociations similaires actuellement en cours à l'OMC, le gouvernement du Canada devrait activement mener des consultations avec le Mexique et les États-Unis aux termes de l'article 1907 de l'ALENA en vue d'instituer un régime unique de droits compensateurs et de droits antidumping à l'échelle de l'Amérique du Nord.

4. Lier ou ne pas lier?

La question de savoir s'il est opportun de lier des secteurs commerciaux — par exemple de se servir du secteur des ressources énergétiques comme moyen de pression dans le différend au sujet du bois d'œuvre résineux — a été abordée par plusieurs témoins. Elle a été soulevée le plus souvent au sujet du différend concernant le bois d'œuvre résineux par certaines des parties concernées, comme John Allan, président du B.C. Lumber Trade Council, qui demandent que le Canada lie ses échanges avec les États-Unis dans le secteur du bois d'œuvre résineux à ses exportations d'autres produits en vue de résoudre cet âpre différend[89].

Il reste que la plupart des témoins hésitent à franchir le pas. Le professeur Don Barry de l'université de Calgary pense que les possibilités de compromis avec les États-Unis sont extrêmement limitées dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme » qui, couplée à « un point de vue très étroit et circonscrit de ce qui constitue les intérêts américains » montre que « ce sont les politiques américaines intérieures qui détermineront le résultat de toute une gamme de questions économiques qui sont

---

[89] Voir Gordon Hoekstra, « Time to get tough with Americans in lumber fight », *The Prince George Citizen*, 31 mai 2002, p. D4.

contestées entre le Canada et les États-Unis actuellement[90] ». Joseph Nye de l'université Harvard a mis l'accent sur la réalité sous-jacente constante du déséquilibre des forces au sein de l'ALENA :

> Je me méfierais donc quelque peu de la solidarité automatique, parce que l'on peut décider de lier le gaz ou l'eau à tel autre produit, et puis les Américains décideront peut-être de lier ce produit à quelque chose d'encore plus important. Ainsi, avant d'inclure tout cela dans le même paquet, vous devriez vous demander si c'est la meilleure stratégie pour le Canada. Je soupçonne que vous répondrez par la négative[91].

On nous a aussi fortement mis en garde contre la tentation de lier des secteurs commerciaux comme forme de rétorsion. Le professeur George MacLean de l'université du Manitoba estime que la politique intérieure américaine joue un trop grand rôle dans les rapports canado-américains — qu'il a qualifiés de « ténus » — pour se risquer à recourir à cette solution[92]. Prenant comme exemple le différend sur le bois d'œuvre résineux, il a fait remarquer que

> [l]e Canada prendrait de très gros risques en se servant d'un secteur où les relations sont harmonieuses, comme celui du gaz, pour prendre des mesures de représailles contre les États-Unis, surtout s'ils étaient disposés à ne pas respecter les décisions de l'OMC ou celles du tribunal de l'ALENA au sujet du bois d'œuvre résineux pour des raisons strictement politiques. S'ils sont prêts à agir ainsi en ce qui concerne ce secteur, que ne seraient-ils pas prêts à faire dans d'autres?

De même, Donald MacKay de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) a dit que pour « un pays aussi axé sur le commerce que le Canada [...] la méthode des représailles [...] fini[rai]t par nous nuire au lieu de nous aider[93]. »

Le Comité partage ce point de vue. La solidarisation des secteurs commerciaux comme moyen de règlement ou de rétorsion est un recours simplement trop risqué compte tenu de l'évident déséquilibre des forces entre le Canada et le Mexique et les États-Unis. Dans l'élaboration de stratégies prudentes et efficaces pour contrer les mesures protectionnistes des États-Unis, le Canada doit donc se concentrer sur la recherche de solutions individuelles à chaque différend à l'intérieur d'un cadre fondé sur des règles.

Recommandation 20

Généralement, le gouvernement du Canada devrait éviter de lier des secteurs commerciaux différents comme stratégie de résolution des différends ou de rétorsion. Le Canada devrait chercher à résoudre

---

90 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

91 *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

92 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

93 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

chaque différend indépendamment des autres, dans le contexte d'un cadre fondé sur des règles.

C. La controverse autour du chapitre 11 de l'ALENA

Le « chapitre 11 » est une expression bien connue aux États-Unis : on y a recours pour obtenir la protection des tribunaux en vue d'éviter une faillite imminente. Or, dans l'Accord de libre-échange nord-américain — l'ALENA — le chapitre 11 a un autre sens. C'est la partie de l'ALENA qui traite de la protection des investisseurs étrangers du Canada, du Mexique et des États-Unis lorsqu'ils investissent dans un des autres pays membres de l'ALENA. Pour certains, le chapitre 11 est essentiel à la promotion de la libre circulation des capitaux sur un marché nord-américain de plus en plus libre. Pour d'autres, il représente un autre type de faillite — la faillite des politiques gouvernementales et du droit international à l'ère de la mondialisation de l'économie.

Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights*, Institut international du développement durable et Fonds mondial pour la nature, Winnipeg, 2001, p. 1.

Le chapitre 11 de l'ALENA s'est révélé un des aspects les plus controversés de l'Accord. Les commentateurs ont souvent cherché à savoir si la controverse est justifiée ou si les critiques formulées à l'égard du chapitre 11 sont fondées sur une analyse en profondeur. En fait, des analyses en profondeur des dispositions et de leur incidence appuient les arguments invoqués de part et d'autre[94]. La question n'a pas vraiment trait à la crédibilité des interlocuteurs et de leurs arguments, parce que les affaires mettant en cause un investisseur et un État soumises jusqu'à maintenant à la procédure arbitrale prévue par le chapitre 11 se passent essentiellement de commentaires[95] et toute interprétation de ces affaires dépend principalement de l'opinion portée sur la question sous-jacente plus vaste. Il s'agit simplement d'une question de politique : comment en arriver à un équilibre entre la protection des investissements, y compris les droits corollaires des investisseurs privés, et le contrôle public de la politique gouvernementale. Le seul fait que le chapitre 11 ait suscité autant de commentaires — attribuables à une analyse en profondeur ou à l'émotion toute pure — donne à penser qu'il faut à tout prix remettre le statu quo en question et qu'il reste des choses à régler d'urgence dans le cadre de l'ALENA. Les audiences du Comité l'ont d'ailleurs confirmé catégoriquement.

---

[94] Pour des exemples de telles analyses voir Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights*, Institut international du développement durable et Fonds mondial pour la nature, Winnipeg, 2001; et Michael M. Hart et William A. Dymond, « NAFTA Chapter 11: Precedents, Principles, Prospects », document présenté à la Conférence sur le chapitre 11 de l'ALENA, Centre de droit et de politique commerciale, université Carleton, Ottawa, 18 janvier 2002.

[95] Pour un résumé des affaires relatives au chapitre 11 voir Mann (2001) et Hart et Dymond (2002). Il est en outre possible de consulter le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour un aperçu de nombreuses causes entendues à l'adresse : www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-f.asp.

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

[...] les sociétés qui souhaitent restreindre le pouvoir des gouvernements [de] les réglementer sont de grandes sociétés qui, pour ainsi dire par définition, ont un pouvoir économique qui les dégage du scénario du marché parfaitement concurrentiel des manuels d'économie et leur donne le pouvoir de protéger leur propre intérêt sans aider en même temps l'intérêt public. Le vrai problème est que les sociétés qui veulent exercer davantage de pouvoir, en particulier sur le gouvernement, et assumer moins de responsabilité envers le gouvernement sont les mêmes sociétés qui violent les conditions permettant au gouvernement d'accorder une charte d'entreprise et de supposer que la société servira l'intérêt public. La conclusion est donc que, plutôt que de conclure des ententes commerciales où nous accordons de plus en plus de pouvoir aux sociétés pour poursuivre le gouvernement si le gouvernement promulgue une loi sur l'environnement ou sur la santé qui fait perdre des bénéfices — ou des bénéfices éventuels — aux sociétés, nous ne devrions pas permettre aux sociétés de faire cela. En fait, étant donné le pouvoir croissant des sociétés, nous devons accroître le pouvoir de l'État pour qu'il puisse contrôler les créatures qu'il a en fait créées.

Michael Bradfield, université Dalhousie,
Témoignages, réunion n° 59, 26 février 2002.

[...] jusqu'ici, la réputation du chapitre 11 n'avait rien à voir avec la réalité des décisions rendues par divers groupes spéciaux et tribunaux.

Michael Hart, université Carleton,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

[...] lorsqu'il a été transposé dans l'ALENA la portée en a été élargie, principalement par crainte de l'expropriation d'avoirs étrangers au Mexique. De ce fait, on [est] peut-être [allé] trop loin dans le libellé. En réalité, beaucoup de sociétés contestent les lois nationales en faisant valoir que le coût de la conformité à ces lois, même si elles sont non discriminatoires et promulguées à des fins publiques valides, est tel qu'on peut l'assimiler à une expropriation. Certains des comités d'arbitrage de l'ALENA ont suivi ce raisonnement et exigé que les sociétés soient indemnisées. Je trouve cela troublant, en partie parce que les producteurs nationaux astreints aux mêmes normes ne peuvent nécessairement prétendre à une indemnisation. Cette dernière sera coûteuse, mais surtout elle pourrait dissuader de réglementer. Nous pourrions devenir réticents à promulguer le genre de lois requises par l'environnement ou la santé publique si nous craignons que cela nous coûte des millions ou des milliards de dollars d'indemnité.

Kathryn Harrison, université de la Colombie-Britannique,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

Les mécanismes de règlement des différends qui ont été établis en contrepartie ou en guise de récompense n'ont généralement pas donné les résultats escomptés [sans oublier] la nouvelle jurisprudence entourant le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État qui est prévu au chapitre 11 de l'[ALENA]. Cette institution dont on connaît maintenant les tristes répercussions cause beaucoup de consternation parmi les grandes ONG au Canada de même qu'aux États-Unis et au Mexique. Sur le plan des institutions, la belle grande idée a non seulement été un échec, mais elle était piégée. Quand on débattait de l'[ALENA] en 1993, ce mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État était pratiquement invisible. Il est assez clair d'après les recherches sur la question que nos négociateurs n'en comprenaient pas l'importance, pas plus que la population ou le gouvernement.

Stephen Clarkson, université de Toronto,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

À bien des égards, je constate que tout ce que mes parents ont construit est en train d'être détruit, et je rejette l'essentiel du blâme sur nos systèmes de tribunaux internationaux et sur les spéculateurs dont les décisions ont une influence sur moi. Et je n'ai moi absolument aucun moyen de les influencer. Alors je dois me demander qui est de mon côté. Qui défend vraiment ma collectivité? Y a-t-il quelqu'un pour affronter le capital international tout puissant dont l'agenda ne correspond pas du tout à celui qui, à mon avis, devrait être adopté pour notre pays?

Wayne Samuelson, Fédération du travail de l'Ontario,
Témoignages, réunion n° 79, 8 mai 2002.

Le problème avec le chapitre 11, me semble-t-il, c'est qu'il n'est pas très transparent. Il faut le reformuler. Nous pensons en termes canadiens, mais le Canada a également des investissements considérables aux États-Unis. Nous voudrions peut-être nous prévaloir de certaines des dispositions du chapitre 11, mais je pense qu'il faut reformuler le chapitre pour qu'il soit plus transparent. Les règles doivent être précisées plus clairement. De plus, certains groupes d'intérêts, pas uniquement les sociétés, devraient pouvoir se prévaloir de cette procédure [...] Ce n'est pas public. Je pense qu'il faut faire une mise à jour. Il faut que ce soit transparent et que plus de gens y aient accès.

Don Barry, université de Calgary,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

Il y a eu des quantités d'investissements sans aucun problème et sans aucun différend. C'est comme les 95 % de nos échanges commerciaux avec les États-Unis qui se déroulent sans problème et dont on n'entend jamais parler. Par contre, on n'arrête pas d'entendre parler des problèmes que pose le reste. Des initiatives sont en cours pour clarifier et préciser l'application de ces accords. J'ai plusieurs sources de renseignements car je dirige également un comité d'arbitres canadiens qui travaille sur le chapitre 11. C'est ce que me disent les arbitres qui se plaignent entre autres de ne pas pouvoir faire leur travail en paix. Nous pourrions en discuter une autre fois car c'est assez complexe et les points d'interrogation ne manquent pas. La situation n'est ni simple ni claire.

Robert Keyes, Chambre de commerce du Canada,
Témoignages, réunion n° 89, 11 juin 2002.

Dans le cas de Methanex, on parle d'un juste équilibre entre le droit qu'a l'investisseur de rentabiliser [son] investissement et celui de la population d'avoir un environnement propre, salubre et sûr. C'est le genre d'équilibre qu'on essaye de réaliser tous les jours dans les instances gouvernementales normales, et nous avons un réseau d'institutions complexes qui s'emploient à établir ce genre d'équilibre dans tous les gouvernements de tous les pays industrialisés du monde. Mais ce genre d'équilibre ne peut pas être réalisé par une institution sans légitimité ni transparence, ni obligation de rendre compte. J'ai la conviction que c'est ce que nous avons aujourd'hui avec les procédures d'arbitrage du chapitre 11 de l'ALENA. Elles sont foncièrement inaptes à traiter d'autre chose que d'objectifs commerciaux, et voilà pourquoi je félicite Robert Pastor de sa suggestion, à savoir qu'il faut créer un tribunal expressément dans le contexte nord-américain pour établir ce genre d'équilibre. Il est évident que les dispositions du chapitre 11 vont causer d'autres problèmes du genre... [L]orsque nous traitons de questions qui dépassent le simple arbitrage des intérêts commerciaux, ce qui est de plus en plus souvent le cas avec le chapitre 11, il est insuffisant de confier ces contentieux à une institution qui n'a aucune légitimité ni transparence et qui ne rend aucun compte.

Aaron Cosbey, Institut international du développement durable,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

1. Fonctionnement du chapitre 11

Le but du chapitre 11 est de libéraliser et promouvoir l'investissement, surtout l'investissement étranger direct, en mettant en place un cadre fondé sur des règles qui

protège les intérêts des investisseurs étrangers des actes de discrimination ou de distorsion du commerce du gouvernement du pays d'accueil. De telles règles n'ont rien de nouveau. Elles remontent aux traités bilatéraux d'investissement (TBI) — appelés au Canada accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) — conclus en grand nombre par les États-Unis à la fin des années 1970 pour protéger les investissements américains contre l'instabilité politique, économique et juridique dans les pays étrangers[96]. Le chapitre 11 est unique en son genre, parce qu'il fait fond sur cet objectif à plusieurs égards : il favorise la libéralisation générale des investissements internationaux, du fait qu'il est une partie intégrante d'un accord plus vaste en matière de commerce et d'investissement soit l'ALENA; par le fait même, les dispositions du chapitre sont plus susceptibles d'être interprétées de manière libérale.

Le processus de règlement des différends entre un investisseur et un État, suivant lequel un investisseur privé étranger peut soumettre à l'arbitrage une plainte contre le gouvernement du pays partie à l'ALENA où il a investi pour un acte qui aurait entraîné, au dire de l'investisseur, une diminution de ses bénéfices ou des bénéfices escomptés, est l'élément le plus controversé du chapitre 11. L'article 1110 du chapitre 11 précise qu'un gouvernement partie à l'ALENA ne pourra prendre aucune mesure « équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation » d'un investissement, sauf pour une raison d'intérêt public, sur une base non discriminatoire, en conformité avec l'application régulière de la loi, et seulement s'il verse une indemnité à l'investisseur étranger.

Le processus d'arbitrage est régi par les règles relatives à l'arbitrage commercial international[97]. L'investisseur et le gouvernement choisissent un arbitre chacun et le troisième est choisi soit conjointement, soit par une tierce partie neutre. La sentence arbitrale est exécutoire pour chaque partie, et les possibilités d'examen ou d'appel sont limitées. L'arbitrage se fait à huis clos, à moins que les parties ne conviennent du contraire (ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à maintenant). Le 31 juillet 2001, la Commission du libre-échange de l'ALENA a publié des *Notes d'interprétation de certaines dispositions du chapitre 11*, pour accroître la transparence des processus prévus et éclaircir les règles[98]. En vertu de ces *Notes*, chaque pays a convenu de rendre publics tous les documents soumis à un tribunal créé conformément au chapitre 11 ou produits par ce dernier, sous réserve de supprimer :

- l'information commerciale de nature confidentielle;

---

96 Kenneth Vandeveld, *United States Investment Treaties: Policy and Practice*, Law and Taxation Publishers, Boston (Mass.), 1992, p. 22, cité dans Aaron Cosbey, « NAFTA's Chapter 11 and the Environment », document d'information pour le Comité consultatif public mixte de la Commission de coopération environnementale, Ottawa, 17-18 juin 2002.

97 L'investisseur peut choisir soit les règles du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) — administrées sous l'égide de la Banque mondiale — soit le Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

98 Ces *Notes* sont accessibles sur le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à l'adresse suivante : www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interpr-f.asp.

- l'information privilégiée ou ne pouvant être divulguée aux termes de la loi d'une partie;

- l'information qu'une partie ne peut divulguer aux termes des règles d'arbitrage pertinentes, telles qu'elles sont appliquées.

Cependant, comme John Foster de l'Institut Nord-Sud le fait observer dans son évaluation de l'ALENA qui sera publiée prochainement, « les critiques se sont empressés de signaler qu'en l'absence d'une modification du traité, les règles d'arbitrage internationales prévaudraient et que « 'le régime de confidentialité prévu par les règles d'arbitrage est à la fois explicite et clair'[99] ».

2. Perceptions des témoins concernant le chapitre 11

À maintes reprises, des témoins ont laissé entendre au Comité que le chapitre 11 doit être remanié. Par exemple, Stephen Clarkson de l'université de Toronto a soutenu que les négociateurs de l'ALENA, et encore moins le public, ne saisissaient pas pleinement l'importance du chapitre 11[100]. Comme il l'écrit dans un nouvel ouvrage sur les relations entre le Canada et les États-Unis, en raison de l'effet « supraconstitutionnel » du chapitre 11, « la question n'est plus de savoir quel palier de gouvernement — fédéral ou provincial — *devrait* établir un règlement. Elle consiste plutôt à savoir si un palier ou l'autre *peut* en établir un[101] ». Lawrence McBreaty des Métallurgistes unis d'Amérique a fait valoir que l'ALENA protège les droits des investisseurs du secteur des entreprises, mais n'offre pas une protection aussi solide pour ce qui est des droits en matière d'environnement, du domaine du travail ou de la personne[102].

Différents observateurs entendus à Mexico — dont Maria Theresa Gutierrez Haces et Isidro Morales, tous les deux professeurs à l'Universidad Nacional Autónoma de México, et Luis Tellez Kuenzler du groupe DESC — ont déclaré eux aussi qu'il fallait régler les problèmes liés au chapitre 11 pour permettre aux gouvernements de résister aux pressions exercées par les grandes entreprises. Antonio Ortíz Mena, du Centro de Investigación y Docencia Económicas de Mexico, a proposé que les trois pays concluent

---

99 Foster (2002), p. 10 de l'avant-projet de publication.

100 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

101 Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, University of Toronto Press et Woodrow Wilson Press, Toronto, 2002. Dans un récent document de travail, l'avocat spécialiste du commerce Jon Johnson souligne la portée potentielle des accords commerciaux et fait observer que l'assurance-maladie ne serait jamais devenue réalité au Canada si l'ALENA était entré en vigueur avant la nationalisation du régime canadien de soins de santé, voir Brian Laghi, « NAFTA could increase health costs, study says », *The Globe and Mail*, 28 septembre 2002, p. A8.

102 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

une entente précisant la portée et l'étendue du chapitre 11 pour ce qui est des questions environnementales[103].

Figurent au nombre des aspects du chapitre 11 directement visés par une réforme en profondeur : la transparence, l'accessibilité, les répercussions à long terme pour les ressources naturelles et l'effet de « froid réglementaire ». Don Barry de l'université de Calgary a soutenu que les règles devraient être précisées plus clairement et que les groupes d'intérêts devraient avoir le droit de participer au processus pour contrebalancer l'influence des intérêts commerciaux[104]. Jack Harris, chef du Parti néo-démocrate de Terre-Neuve et Labrador, a attiré l'attention du Comité sur la plainte déposée par la Sunbelt Water Inc. de la Californie contre le Canada aux termes du chapitre 11, en raison de l'annulation par le gouvernement de la Colombie-Britannique d'un permis d'exportation d'eau en vrac[105]. Il a expliqué que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador avait reçu des avis juridiques différents sur l'exportation d'eau en vrac : les avocats canadiens en sont arrivés à la conclusion que les exportations d'eau en vrac par une province ne créeraient pas de précédent exécutoire en vertu de l'ALENA pour ce qui est des autres provinces tandis qu'un avocat américain a soutenu le contraire.

Aaron Cosbey de l'Institut international du développement durable a affirmé qu'il n'existe « aucune solution de rechange à la réforme » et que l'affaire *Methanex v. United States of America* constitue un exemple concret de l'effet de « froid réglementaire » que le chapitre 11 risque de produire sur les gouvernements :

> [...] cette entreprise canadienne, Methanex, qui poursuit les États-Unis à propos d'un règlement proposé par le gouvernement de la Californie et interdisant un additif à l'essence parce que ce gouvernement a des motifs de croire qu'il s'agit d'un carcinogène qui s'est retrouvé en grande quantité dans la nappe phréatique de la Californie. On croirait normalement que ce genre de règlement entre dans les attributions du gouvernement, et l'on ne penserait pas, si on s'en tient à la tradition internationale, qu'il s'agit là d'une expropriation. C'est ce qu'on appelle au niveau du droit international une mesure relative aux pouvoirs de police. Cependant, il n'y a aucune exclusion explicite dans le chapitre 11 de l'ALENA pour les pouvoirs de police; par conséquent, Methanex ainsi que plusieurs autres entreprises ont décidé de mettre le système à l'épreuve, et elles affirment que ce genre de mesure réglementaire, qui a un effet visible, palpable sur leurs investissements, constitue une expropriation et leur ouvre la porte à une indemnisation. En l'occurrence, elles ne demandent qu'une indemnisation d'un peu moins d'un milliard de dollars canadiens. Ce n'est pas l'argent ici qui fait problème.

---

[103] *Mémoire*, « L'avenir de l'intégration en Amérique du Nord », présenté au Comité lors de sa réunion à l'ambassade canadienne à Mexico, 14 mars 2002.

[104] *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

[105] *Témoignages*, réunion n° 58, 25 février 2002.

> Le problème, c'est que ces entreprises cherchent à inhiber ce genre d'action réglementaire, pas seulement en Californie, mais aussi dans les autres États américains qui proposent une mesure semblable[106].

D'autres ont fait valoir qu'il fallait se garder, à trop vouloir critiquer le chapitre 11, de passer à côté des avantages qu'il pouvait comporter. Michael Hart du Centre de droit et de politique commerciale (CDPC) de l'université Carleton a rédigé de nombreux documents au sujet du chapitre 11 et estime que les critiques formulées à l'égard de sa performance et de son incidence sur la capacité du gouvernement d'établir des politiques ont été exagérées[107]. Néanmoins, M. Hart et William Dymond, directeur exécutif du CDPC, ont proposé, dans le document qu'ils ont présenté à la conférence du CDPC sur le chapitre 11 tenue en janvier 2002, plusieurs modifications qu'on pourrait y apporter, dont la clarification de sa portée, l'amélioration de la transparence et la création d'un tribunal permanent chargé d'examiner les plaintes en vertu du chapitre 11[108]. Robert Keyes de la Chambre de Commerce du Canada s'est fait l'écho des observations rapportées au début du présent chapitre en disant que la plus grande partie des activités en matière de commerce et d'investissement entreprises dans le cadre de l'ALENA ne posent aucun problème. Il a reconnu qu'il faut clarifier le fonctionnement du chapitre 11, mais il a exhorté le Comité à tenir compte des avantages qu'il comporte sur le plan de la protection des investissements et à laisser le temps faire son œuvre.

> [J]'espère que lors de la discussion sur le chapitre 11 nous ne perdrons pas de vue les principes de base de protection des investisseurs, de non-discrimination et de traitement équitable. Ce sont les principes sous-jacents aux mécanismes de protection des investisseurs, qu'ils soient contenus dans des ententes bilatérales — le Canada est le signataire d'une vingtaine d'entre elles —, qu'il s'agisse de l'ALENA ou qu'il s'agisse, comme cela sera le cas, des questions dites de Singapour dans le contexte de la négociation de Doha. L'objectif essentiel est de protéger les droits des investisseurs, et si nous voulons attirer des investisseurs et si nous voulons des investisseurs canadiens à l'étranger — et vous avez certainement vu les dernières statistiques sur le volume des investissements canadiens à l'étranger —, il faut garantir aux investisseurs un traitement équitable. On attribue au chapitre 11 presque tous les maux et je ne suis pas d'accord. Il s'agit d'un mécanisme dont la jurisprudence d'application n'est pas encore complètement écrite. Comme pour toute loi ou pour tout mécanisme, nous n'en avons pas encore défini les paramètres[109].

Le Comité reconnaît que la protection des investisseurs étrangers est un élément important de la libéralisation du commerce et de la promotion de l'investissement étranger direct. Cependant, il est convaincu que l'actuel chapitre 11 de l'ALENA, notamment le processus de règlement des différends entre un investisseur et un État, pose de graves problèmes. Les préoccupations émises n'ont rien de nouveau pour nous. Nous avons recommandé, dans de récents rapports sur l'Organisation mondiale du

---

106 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

107 Voir Hart et Dymond (2002), p. 18-21.

108 *Ibid.*, p. 21-25.

109 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

commerce et la Zone de libre-échange des Amériques, que les dispositions relatives aux investisseurs et aux États soient exclues de tout nouvel accord. Nous n'avons pas changé d'avis et, dans le droit fil de ces recommandations, nous estimons que le chapitre 11 de l'ALENA, notamment le processus investisseur-État, devrait faire l'objet d'un examen complet.

Nous trouvons encourageant le récent changement d'orientation des États-Unis pour ce qui est de la protection des entreprises américaines contre toute mesure d'expropriation à l'étranger en vertu de dispositions relatives aux investissements comme celles du chapitre 11. Dans le cadre des négociations bilatérales avec le Chili et Singapour, les États-Unis cherchent à rétrécir le champ de la définition d'expropriation[110]. Par exemple, selon la proposition des États-Unis sur les dispositions en matière d'investissement, une « simple diminution » de la valeur d'un investissement ne constitue pas une expropriation. Dans l'affaire Methanex, l'entreprise soutient le contraire. Ce changement d'orientation, qui fait suite aux critiques du Congrès et des lobbyistes environnementaux à l'égard du chapitre 11, donne à penser que les États-Unis seraient vraisemblablement prêts à réévaluer certains aspects du chapitre 11. Le Comité y voit une occasion pour le Canada — et le Mexique — de proposer des mesures pour régler une importante question demeurée en suspens dans le cadre de l'ALENA.

Recommandation 21

Compte tenu du récent changement d'orientation des États-Unis à l'égard de certains aspects du chapitre 11 de l'ALENA, le gouvernement du Canada devrait revoir le plus tôt possible avec le Mexique et les États-Unis les éléments du chapitre 11 qui se sont révélés problématiques, notamment les dispositions concernant la relation investisseur-État.

D. Évaluation de la coopération liée au commerce dans le domaine de l'environnement et du travail

Les accords parallèles à l'ALENA sur l'environnement et le travail doivent leur raison d'être principalement aux machinations politiques ourdies aux États-Unis après la conclusion de l'accord principal en août 1992. À la demande des groupes environnementalistes et des syndicats qui étaient furieux parce que l'ALENA ne répondait pas à leurs préoccupations, le candidat à la présidence Bill Clinton a déclaré, le 4 octobre 1992, « qu'il ne pourrait appuyer l'ALENA que s'il était accompagné de deux accords supplémentaires sur la protection de l'environnement et le travail. L'objet des accords supplémentaires, selon le gouverneur Clinton, serait 'd'exiger de chaque pays

---

[110] « Administration Proposes Higher Tresholds for Investor Suits », *Inside U.S. Trade*, vol. 20, n° 39, 27 septembre 2002, p. 1; voir également Edward Alden, « U.S. does about face on expropriation », *National Post*, 2 octobre 2002, p. B1.

qu'il applique ses propres normes en matière d'environnement et de travail'[111] ». En 1993, on mettait la dernière main à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) et à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT).

1. La coopération dans le domaine de l'environnement

L'expérience de l'ALENA en matière d'environnement constitue à bien des égards un modèle en raison du mariage révolutionnaire du commerce et des considérations environnementales. Il ne fait aucun doute que l'ALENA et l'ANACDE auraient pu faire une plus large place aux priorités environnementales, mais l'exemple de l'ALENA est un début prometteur. Une récente compilation de comptes rendus détaillés sur l'expérience de l'ALENA au chapitre de l'environnement, *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, donne un aperçu lucide et valable de la façon dont les enseignements tirés de l'ALENA pourront servir dans le cadre des négociations commerciales à venir — sur la Zone de libre-échange des Amériques, par exemple — à promouvoir l'intégration économique et la protection de l'environnement[112].

La Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) créée par l'ANACDE est la plus « institutionnalisée » des institutions actuelles de l'ALENA de par sa conception. C'est ce que signalait sa directrice exécutive, Janine Ferretti, qui a comparé dans leurs grandes lignes la CCE, la Commission du libre-échange de l'ALENA et la Commission nord-américaine de coopération dans le domaine du travail :

> Il y a la Commission du libre-échange, qui n'a ni organisme politique ni secrétariat nulle part; elle est composée de sections des trois gouvernements qui se réunissent et qui travaillent ensemble. C'est donc une organisation virtuelle à cet égard. La seconde institution est la Commission de coopération dans le domaine du travail, qui présente des caractéristiques des deux. Elle a un secrétariat basé à Washington, mais elle a aussi des sections très actives des trois ministères du Travail, qui se réunissent et en réalité effectuent certaines tâches qu'accomplirait un secrétariat. Donc la Commission nord-américaine de coopération environnementale est probablement celle des trois qui a le plus la personnalité d'une organisation internationale. Elle a son siège social ici [à Montréal] est dotée d'un effectif de 60 personnes provenant des trois pays, outre un bureau de liaison, et le secrétariat met en œuvre le programme de travail de la commission, lequel est approuvé par les trois gouvernements[113].

Le Conseil de la CCE est composé de membres du Cabinet des trois gouvernements qui se réunissent au moins une fois l'an. Il existe également un Comité consultatif public mixte qui compte cinq représentants non gouvernementaux de chaque

---

[111] Pierre Marc Johnson et André Beaulieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Island Press, Washington (D.C.), 1996, p. 30-31.

[112] Voir Carolyn L. Deere et Daniel C. Esty, éd., *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2002.

[113] *Témoignages*, réunion n° 62, 27 février 2002.

pays travaillant ensemble — mais indépendamment de leur gouvernement — pour éclairer le Conseil. L'article 14 de l'ANACDE autorise les particuliers et les organisations non gouvernementales à déposer une plainte alléguant que l'un des pays n'applique pas ses lois sur l'environnement. Si la plainte satisfait aux critères de l'article 14, la CCE peut enquêter en constituant un dossier factuel et le Conseil peut, par un vote des deux tiers, rendre le dossier factuel accessible au public. Depuis 1995, 35 communications ont été présentées en vertu de l'article 14 et trois dossiers factuels ont été publiés[114].

L'ANACDE renferme également des dispositions relatives au règlement des différends qui sont essentiellement les suivantes : premièrement, consultations entre les parties au différend; deuxièmement, une séance spéciale du Conseil; troisièmement, institution d'un groupe spécial arbitral; et, quatrièmement, imposition de sanctions. Cette procédure de règlement des différends n'a encore jamais été utilisée. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité en 2001, l'expert en droit de l'environnement et du commerce, Pierre Marc Johnson, a décrit en ces termes l'incidence que pourrait avoir son utilisation :

> Ces dispositions n'ont pas eu à être appliquées jusqu'à maintenant parce qu'elles correspondent presque à appuyer sur le bouton rouge qui lancera la bombe nucléaire. Si vous contestez ce qui se fait dans un pays au titre de l'application des lois en matière d'environnement, si vous dites que ce pays ne fait pas son travail, cela correspond assez bien à une déclaration de guerre commerciale avant l'imposition de sanctions[115].

Janine Ferretti et Pierre Marc Johnson ont tous deux décrit la façon dont l'ANACDE et la CCE avaient contribué au renforcement des capacités de mise en place d'une infrastructure environnementale au Mexique. Mme Ferretti a cependant signalé que « le Mexique aura beaucoup de mal à devenir un partenaire à part entière de l'ALENA à moins qu'il ne mette en place son infrastructure environnementale et qu'il soit capable de faire face aux difficultés qu'il pourrait rencontrer[116] ». Elle a fait observer que la coopération du Mexique est essentielle au règlement de certains problèmes environnementaux — comme le transport à grande distance des polluants atmosphériques — qui ont de l'importance pour le Canada et les États-Unis, mais échappent à leur contrôle. Kathryn Harrison de l'université de la Colombie-Britannique a parlé du rôle de premier plan que la CCE a joué dans la récente décision du Mexique de créer un registre des rejets de substances toxiques modelé sur ceux du Canada et des États-Unis et sur le Registre nord-américain des rejets et des transferts de polluants de la CCE[117].

---

[114] Pour plus de détails sur l'état d'avancement de toutes les communications, voir la page suivante du site Web de la CCE : www.cec.org/citizen/status/index.cfm?varlan=francais.

[115] *Témoignages*, réunion n° 5, 22 mars 2001.

[116] *Témoignages*, réunion n° 62, 27 février 2002.

[117] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

De manière générale, les témoins ont dit voir dans la CCE une institution modèle qui fonctionne bien et qui devrait recevoir plus de ressources financières pour ses activités[118], mais qui a également besoin de pouvoirs accrus de contrainte. Laura Macdonald, du Centre for North American Politics and Society de l'université Carleton, a parlé de la nécessité de mieux s'attaquer aux disparités sociales et économiques qui ont accompagné l'intégration nord-américaine jusqu'à maintenant[119]. Elle a dit préconiser « des mécanismes d'application plus musclés » et croire qu'il fallait « accroître le financement » de la CCE. Selon Daniel Schwanen, on pourrait faire jouer à la CCE « un rôle très utile en termes d'intégration » qui illustrerait comment la coopération et la prise de décisions trilatérales peuvent fonctionner dans la pratique[120].

Le Comité convient qu'il faut accorder à la CCE des ressources et des pouvoirs de contrainte adéquats pour faire fond sur ses réussites. Nous trouvons qu'il est extrêmement troublant que les investisseurs privés puissent se prévaloir d'outils d'application de la loi puissants aux termes du chapitre 11 de l'ALENA alors que le mécanisme de règlement des différends prévu par l'ANACDE, qui a pour objet la protection de l'environnement dans l'intérêt public, est tellement délicat sur le plan politique qu'il n'est même jamais utilisé.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait examiner avec les gouvernements mexicain et américain des moyens d'assurer un financement et un pouvoir de contrainte adéquats à la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord créée sous le régime de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.

---

[118] La CCE a un budget annuel total de 9 millions de dollars américains, la contribution de chaque gouvernement étant la même.

[119] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

[120] *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.

2. La coopération dans le domaine du travail

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) marque un grand tournant, puisqu'il a été le premier accord à établir un rapport important entre les droits et normes du travail et un accord commercial international. Chaque pays s'est engagé, aux termes de cet accord, à appliquer ses propres lois et normes en matière de travail et à promouvoir 11 principes du travail[121]. L'ANACT prévoit un processus de règlement des différends très semblable à celui de l'accord parallèle sur l'environnement, l'ANACDE décrit ci-dessus. Il convient cependant de signaler que des sanctions ne peuvent être imposées qu'à l'égard des plaintes se rapportant à trois des droits — le salaire minimum, le travail des enfants de même que la santé et la sécurité au travail. D'autres droits fondamentaux en matière de travail ne peuvent faire l'objet d'aucune sanction, y compris le droit d'organisation, le droit de négociation collective et le droit de grève[122].

L'ANACT crée un cadre institutionnel légèrement différent de celui de l'ANACDE, et réellement moins indépendant. Chaque pays a établi un Bureau administratif national (BAN) qui a tendance à collaborer étroitement avec son ministère du Travail. L'institution coordonnatrice clé créée sous le régime de l'ANACT est la Commission de coopération dans le domaine du travail, constituée d'un secrétariat situé à Dallas, au Texas, et d'un conseil ministériel composé des trois ministres nationaux responsables du travail. Les plaintes au sujet des pratiques de travail d'un pays sont adressées à un BAN et peuvent être réglées par l'intermédiaire de consultations, d'une réunion du conseil ministériel ou d'un comité évaluatif d'experts. Seules les affaires se rapportant aux trois droits susmentionnés pouvant faire l'objet de sanctions peuvent être renvoyées à l'arbitrage et entraîner l'imposition de sanctions pour non-application.

L'ANACT a donné aux droits du travail une visibilité beaucoup plus grande dans le contexte du commerce et servi de tribune à la coopération et à la recherche trilatérales dans le domaine du travail. Il a également eu des effets indirects tangibles sur la politique gouvernementale. John Foster de l'Institut Nord-Sud écrit en effet que « durant les trois premières années d'existence de l'ALENA, le gouvernement mexicain a augmenté de 250 % les fonds consacrés à l'application de ses lois ouvrières[123] ». Cependant, les représentants syndicaux qui ont témoigné devant le Comité se sont montrés extrêmement critiques à l'égard de l'accord, notamment de sa portée limitée et de la

---

[121] Les 11 principes du travail visés par l'ANACT sont les suivants : 1) liberté d'association et protection du droit d'organisation; 2) droit de négociation collective; 3) droit de grève; 4) interdiction du travail forcé; 5) protections accordées aux enfants et aux jeunes en matière de travail; 6) normes minimales d'emploi; 7) élimination de la discrimination en matière d'emploi; 8) égalité de la rémunération entre les hommes et les femmes; 9) prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 10) indemnisation en cas d'accidents de travail et de maladies professionnelles; et 11) protection des travailleurs migrants. Voir la page suivante du site Web de la Commission de coopération dans le domaine du travail : www.naalc.org/french/infocentre/whatisclc.htm.

[122] Foster (2002), p. 11 de l'avant-projet de publication.

[123] *Ibid.*, p. 12.

faiblesse des mesures d'exécution prévues. Lawrence McBrearty des Métallurgistes unis d'Amérique a exprimé sa frustration quant à la nature politisée du processus. Il a décrit en ces termes le résultat d'une plainte déposée par son organisation auprès du BAN du Canada : « Nous étions heureux car nous croyions avoir gagné la cause. Mais nous avions tort. Nous avons gagné la bataille, mais pas la guerre. Nous avons simplement obtenu que les ministres du Travail se rencontreront pour discuter davantage de l'affaire, mais il n'y a eu aucun progrès[124] ».

Rob Hilliard de la Fédération du travail du Manitoba a dénoncé de façon plus cinglante encore l'inefficacité de la procédure relative aux plaintes de l'ANACT :

> Les accords parallèles de l'ALENA sur le travail sont inefficaces. Ils sont totalement inefficaces. On y stipule même que l'on ne peut pas modifier les lois intérieures. La loi intérieure a préséance. Tout ce qu'ils mentionnent, c'est qu'il faut mettre en application vos lois intérieures, même si elles se sont avérées inefficaces. Nous en avons fait l'expérience lorsque le mouvement ouvrier canadien a tenté de s'appuyer sur ces dispositions dans le cas de violations flagrantes allant même à l'encontre de la législation du travail mexicaine. Elles se sont avérées totalement impuissantes pour ce qui est d'empêcher des syndicats manifestement sous la coupe de l'employeur d'avoir recours à la violence, la plupart du temps dans le but d'empêcher la création de syndicats légitimes. Les travailleurs canadiens n'ont aucun respect pour ce type de syndicats. Si vous voulez prendre des mesures concrètes pour améliorer le niveau de vie des travailleurs, insistez pour qu'une clause spéciale soit prévue à cet effet dans l'accord commercial. Il faut éviter d'attaquer les droits à la négociation collective, mais c'est une pratique courante et un trait caractéristique des accords commerciaux conclus dans le cadre de la mondialisation[125].

Le Comité convient qu'il faut respecter et protéger les droits des travailleurs pour que l'ALENA soit couronné de succès à tous les paliers de la société. Les « conventions fondamentales » de l'Organisation internationale du travail (OIT) des Nations Unies sont considérées comme une protection de base pour les travailleurs partout dans le monde car elles définissent leurs droits fondamentaux en ce qui concerne la liberté d'association, l'abolition du travail forcé, l'égalité, l'élimination du travail des enfants[126]. Les normes de l'OIT sont souvent citées dans les dossiers soumis à l'ANACT. Force nous est de tirer une conclusion analogue à celle à laquelle nous en sommes arrivés au sujet de la protection de l'environnement en vertu de l'ANACDE : si les droits des investisseurs étrangers peuvent être si bien protégés sous le régime du chapitre 11 de l'ALENA, les droits des travailleurs devraient jouir d'une protection tout aussi efficace. En outre, on devrait veiller à ce que le Secrétariat de l'ANACT dispose d'un financement adéquat.

---

[124] *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

[125] *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

[126] Les huit « conventions fondamentales » de l'OIT sont : la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical,1948 — (n° 87); la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 — (n° 98); la Convention sur le travail forcé, 1930 — (n° 29); la Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 — (n° 105); la Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 — (n° 111); la Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 — (n° 100); la Convention sur l'âge minimum, 1973 — (n° 138); la Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 — (n° 182). On peut les consulter au site Web de l'OIT, à l'adresse www.ilo.org/ilolex/french/convdisp2.htm.

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements du Mexique et des États-Unis sur les moyens à prendre pour améliorer l'application des normes et du droit touchant les travailleurs dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). On devrait également discuter d'un financement adéquat pour le Secrétariat de l'ANACT.

E. De nouvelles institutions de l'ALENA?

L'ALENA ne repose pas à l'heure actuelle sur un cadre institutionnel solide. L'intégration économique à grande échelle en Amérique du Nord n'a pas été accompagnée d'un niveau correspondant d'intégration institutionnelle; en fait, les institutions supranationales existantes — les commissions de coopération dans le domaine de l'environnement et du travail — sont faibles. D'après Robert Pastor, l'un des plus fiers défenseurs d'une communauté nord-américaine, parmi les universitaires, l'ALENA « n'a envisagé aucune approche unifiée pour que se réalise la promesse qu'il renferme, ni aucune réponse aux nouvelles menaces. L'ALENA a tout simplement supposé que les peuples d'Amérique du Nord profiteraient comme par magie du libre-échange et que les trois gouvernements régleraient les problèmes anciens ou nouveaux[127] ».

Qui plus est, l'ALENA a peut-être créé un partenariat économique entre trois pays, mais il n'a prévu aucun lien institutionnel en dehors des échanges et du commerce. Stephen Clarkson de l'université de Toronto a fait le commentaire qui suit à propos de ce à quoi les négociations de l'ALENA n'ont pas abouti : « [...] nous n'avons pas obtenu en échange le genre d'institutions qui auraient donné au Canada une voix à Washington semblable à la voix qu'a le Danemark à Bruxelles. » Quand il est question des institutions de l'ALENA, il est difficile d'éviter de faire des comparaisons avec l'Union européenne (UE) qui peut compter sur toute une gamme d'institutions pour régir le commerce et l'économie.

De bonnes raisons historiques expliquent l'absence de structure institutionnelle de l'ALENA. D'après Alberta Sbragia, professeure de sciences politiques à l'université de Pittsburgh, la « surinstitutionnalisation » de l'UE est le prix que les plus petits pays d'Europe ont exigé pour la création de l'Union européenne. Parce que les nations d'Europe souhaitaient éviter la création d'une hégémonie européenne au lendemain de la première et de la seconde guerres mondiales, l'UE a été créée parallèlement à de nombreuses institutions supranationales capables de tenir en échec les nations plus puissantes comme l'Allemagne et la France. Par contraste, soutient Mme Sbragia, la

---

[127] Robert A. Pastor, *Toward A North American Community: Lessons From The Old World For The New*, Institute for International Economics, Washington (D.C.), août 2001, p. 2.

création de l'Accord de libre-échange nord-américain qui se distingue par l'absence d'institutions peut être attribuée directement à la présence d'une hégémonie, celle des États-Unis, qui ne tient pas du tout à voir son pouvoir restreint[128].

L'économiste Daniel Schwanen a fait valoir un point semblable lorsqu'il a déclaré ce qui suit au Comité : « Une structure de prise de décision intergouvernementale commune, comme un conseil de style Union européenne, dont on parle parfois, ne pourrait pas fonctionner en Amérique du Nord en raison, d'une part, de la différence de taille entre nos pays et, d'autre part, du fait que le Congrès protège jalousement ses pouvoirs[129]. » M. Schwanen propose plutôt d'utiliser la CCE comme modèle pour les nouvelles institutions de l'ALENA axées sur le commerce :

> Nous pourrions créer des organismes indépendants, suivant le modèle de la Commission pour la coopération environnementale, dont le rôle serait de recueillir de l'information pour le Canada et les États-Unis et de présenter des rapports communs sur des questions comme les subventions, les pratiques environnementales, les compétences professionnelles et les normes sur les produits, pour l'Amérique du Nord.
>
> Des organismes nationaux, comme la Commission du commerce international aux États-Unis et le Tribunal canadien du commerce extérieur à Ottawa, continueraient d'avoir la responsabilité de l'administration des lois nationales et de la protection des intérêts du public, chacun dans son pays. Mais toute décision qui créerait des obstacles explicites au commerce pour leur région, comme des droits compensateurs, devrait être fondée sur les rapports d'enquête préparés par ces organismes indépendants et multinationaux qui, comme la Commission nord-américaine de coopération environnementale, tiendraient compte largement des idées du public et des spécialistes. Entre autres avantages, cette procédure réduirait le risque que des organismes de réglementation soient accaparés par des intérêts privés, aux dépens du public.
>
> Essentiellement, nos pays demeurent souverains et ni l'un ni l'autre ne renoncera à ses lois sur le commerce ni à sa capacité d'imposer, par exemple, des droits compensateurs ou antidumping. Mais si nous pouvons créer un mécanisme qui fera en sorte que ces décisions soient prises en fonction d'études qui prennent en compte les idées du public, nous nous serons rapprochés de la reconnaissance mutuelle[130].

---

[128] Alberta Sbragia, « The ECB, the Euro, and National Politics: The Implications for the Governance of Europe's Political Economy », document présenté à la conférence Challenges to Governance in North America and the European Union, Université Carleton, 8 février 2002.

[129] Daniel Schwanen, « Interoperability, not convergence », *Options politiques*, novembre 2001, p. 47.

[130] *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.

En l'absence de solides institutions de l'ALENA, le Canada et le Mexique devront, s'ils veulent vendre leurs produits sur le marché américain, continuer à obéir aux règles commerciales des États-Unis. Comme Perrin Beatty le faisait observer : « De nombreuses questions découlant de l'ALE et de l'ALENA demeurent en suspens — les droits antidumping, les droits compensateurs, l'agriculture et le bois d'œuvre résineux pour n'en nommer que quelques-unes. L'intégration ne saurait se poursuivre en l'absence d'une véritable infrastructure pour régler ces questions et d'autres encore qui se poseront inévitablement. La domination politique et économique des États-Unis, conjuguée aux problèmes d'attributions qui se posent au Canada entre le gouvernement fédéral et les provinces, rend particulièrement difficile la création de telles institutions[131]. »

Outre les commissions de coopération dans le domaine de l'environnement et du travail, l'infrastructure institutionnelle actuelle de l'ALENA englobe la Commission du libre-échange, de nombreux comités et groupes de travail et le Secrétariat de l'ALENA, qui compte une section dans chaque pays[132]. L'annexe du présent chapitre présente une liste exhaustive des organismes intergouvernementaux de l'ALENA ou inspirés par celui-ci. La Commission du libre-échange, composée de représentants de niveau ministériel de chaque pays, est la principale institution de l'ALENA, mais elle n'est pas une institution permanente au sens physique ou opérationnel du terme puisqu'elle se réunit simplement une fois l'an, ou au besoin, pour surveiller la mise en œuvre et l'évolution de l'ALENA. Chaque pays désigne un haut fonctionnaire chargé du commerce — il s'agit des trois « coordonnateurs » de l'ALENA — qui veille à la gestion et à l'administration au jour le jour du programme de travail de l'ALENA, en grande partie par l'entremise des divers groupes de travail et comités. Le Secrétariat de l'ALENA est responsable de l'administration du mécanisme de règlement des différends prévue par l'accord[133]. Il fournit également son aide à la Commission du libre-échange de même qu'aux groupes de travail et aux comités.

Pour ce qui est du cadre de l'ALENA et des défis que suppose l'administration d'une économie nord-américaine de plus en plus intégrée, de nombreux témoins ont parlé de l'importance d'institutions plus efficaces et plus démocratiquement responsables au niveau trilatéral, un sujet que nous examinerons plus à fond au chapitre 5. En ce qui concerne notamment la gestion des relations commerciales toujours plus étroites entre les trois pays, certains témoins ont soutenu qu'il fallait envisager de nouvelles structures politiques et juridiques officielles. À cet égard, Robert Pastor a été l'un des témoins les plus explicites parmi ceux qui nous ont présenté des suggestions quant à la création

---

131 Beatty (2001), p. 11.

132 Pour un aperçu des institutions de l'ALENA, voir *Les institutions de l'ALENA*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 2001 à l'adresse : www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/inst-f.asp. Pour plus de détails voir : *Les institutions de l'ALENA : La performance et le potentiel environnementaux de la Commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALENA*, Commission de coopération environnementale, Montréal, 1997 à l'adresse : www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/NAFTfr_FR.pdf.

133 En ce qui concerne, notamment, les chapitres 14, 19 et 20 et certains aspects du chapitre 11. Le Secrétariat a un site Web trinational où il est possible de trouver de l'information sur les différends relatifs aux chapitres 19 et 20, www.nafta-sec-alena.org/, et chaque section nationale tient un registre de la procédure relative aux différends.

d'institutions nord-américaines. Son argument en faveur d'un tel trilatéralisme est le suivant : « le fait pour les parlementaires des trois pays de se retrouver renforcerait la capacité à comprendre quels problèmes sont communs et quelles solutions devraient être élaborées en commun ». Outre une « commission nord-américaine » très importante et un « groupe parlementaire nord-américain » — au sujet duquel il a indiqué « J'ose dire que le Congrès américain aurait grand besoin d'entendre les préoccupations et les sensibilités de nos deux voisins » — M. Pastor a suggéré que soit créé :

> [...] un tribunal permanent du commerce et de l'investissement, en remplacement du mécanisme de règlement des différends au cas par cas. Nous avons maintenant suffisamment de précédents pour ne plus nous en remettre à des arbitres choisis pour chaque conflit, ne serait-ce que parce que ce mécanisme prête de plus en plus à des conflits d'intérêt. Un tribunal permanent nous permettrait de tirer les leçons de ces précédents et de régler plus rapidement certains des différends relatifs au commerce et à l'investissement[134].

Le Comité convient que des institutions nord-américaines plus fortes fondées sur des règles aideraient le Canada à maximiser son potentiel aux termes de l'ALENA tout en continuant à exercer un contrôle sur sa souveraineté et son orientation politique. Quant à une meilleure coopération parlementaire, Donald MacKay de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) a fait observer que les échanges entre représentants élus peuvent grandement contribuer au règlement des différends commerciaux[135]. Le point le plus important qu'il faudra retenir dans le chapitre qui suit sur les futures structures trilatérales éventuelles, c'est qu'il sera probablement impossible d'améliorer sensiblement la structure actuelle de l'ALENA sans l'ajout d'un nouveau cadre institutionnel plus solide. Pour reprendre les propos d'Aaron Cosbey de l'Institut international du développement durable :

> Pastor a fait de bonnes observations. Les contentieux qu'on a vu apparaître, qu'il s'agisse du bois d'œuvre résineux et de toutes les autres, n'ont pas été bien gérés parce qu'ils n'ont pas été prévus, et comme ils n'ont pas été prévus, on n'a pas pu les empêcher. Nous ne pouvons pas non plus en tirer des leçons quelconques sur le plan institutionnel étant donné que nous n'avons aucune institution vouée à la gestion de l'intégration commerciale et de l'Amérique du Nord.
>
> Nous disposons d'outils de gestion critique dans les mécanismes de règlement des différends, mais à titre d'exemple, la Commission du libre-échange n'a pas de secrétariat. Celui-ci n'existe pas. Il est inconcevable, quand on compare le modèle de l'Union européenne au modèle nord-américain, d'imaginer que dans un processus aussi éparpillé que celui-là, l'on puisse avoir une intégration gérée qui prenne en compte les divers objectifs gouvernementaux que nous avons, pas seulement ceux qui sont de nature économique, mais aussi ceux qui sont de nature non commerciale, et qu'on puisse en tirer un résultat qui soit bénéfique[136].

---

[134] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

[135] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

[136] *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

En ce qui concerne plus précisément la création d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement, M. Pastor a donné à entendre au Comité qu'elle fournirait l'occasion d'améliorer les mécanismes actuels de règlement des différends de l'ALENA[137]. Il a fait observer que les mécanismes ont bien fonctionné jusqu'à maintenant, mais qu'ils présentent de graves lacunes imputables à leur nature aléatoire : il est de plus en plus difficile de trouver pour les groupes spéciaux se rapportant au chapitre 19, des candidats sans conflits d'intérêts, parce qu'ils ne reçoivent aucune rémunération et que le volume de travail en cause est substantiel en raison de la jurisprudence grandissante. Le Comité convient que le regroupement des divers processus de règlement des différends de l'ALENA sous la compétence d'un tribunal trinational permanent unique, composé de juges rémunérés nommés à long terme, permettrait de régler plus efficacement les différends commerciaux.

Nous sommes conscients de la résistance à laquelle les propositions de création d'institutions pourraient vraisemblablement se heurter aux États-Unis étant donné le climat politique protectionniste actuel et l'importance accordée à la sécurité au lendemain des événements du 11 septembre. Nous avons constaté lors de nos réunions à Washington le peu d'intérêt suscité chez les législateurs américains par les nouvelles idées d'intégration nord-américaine. Nous avons par contre été encouragés par l'enthousiasme, dans le domaine de la coopération, dont nous avons été témoins à Mexico en mars lorsque nous avons rencontré des représentants et des observateurs mexicains. Nous croyons que le Canada devrait faire fond sur cet enthousiasme pour poursuivre la discussion à propos de la création de nouvelles institutions nord-américaines, même si ce n'est au départ qu'à l'échelle bilatérale.

Recommandation 24

Le gouvernement du Canada devrait entamer des pourparlers avec le Mexique et les États-Unis sur l'éventuelle création d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement, afin que les processus de règlement des différends prévus par l'ALENA relèvent dorénavant d'un organisme juridique trinational unique.

---

[137] *Ibid.*

4.3 La nécessité d'une frontière efficace pour le commerce

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Au sujet de l'ouverture des frontières, elles sont nécessaires. Il faut une plus libre circulation des biens et des services, non seulement en raison de ses avantages économiques mais aussi, ce qui est plus important, étant donné les événements récents, parce que plus on consacre d'énergie à bloquer, inspecter, taxer ou interdire la circulation légitime de produits ou de personnes aux frontières, moins il en reste pour lutter contre les graves menaces à la sécurité.

Daniel Schwanen, Institut de recherche sur les politiques publiques,
Témoignages, réunion n° 64, 28 février 2002.

[...] puisque les échanges commerciaux sont si importants pour notre pays, surtout en ce qui concerne les échanges avec les États-Unis, le Canada doit, autant que possible, maintenir sa frontière ouverte et en faciliter le passage afin de favoriser une meilleure circulation de nos biens et services

Teresa Cyrus, université Dalhousie,
Témoignages, réunion n° 59, 26 février 2002.

Il est vrai que l'économie canadienne est de plus en plus intégrée à celle des États-Unis et que les problèmes de frontières depuis le 11 septembre illustrent vraiment combien nous sommes à la merci de circonstances qui peuvent gêner notre accès à ce marché important.

Jayson Myers, Manufacturiers et Exportateurs du Canada,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Depuis le 11 septembre, nous sommes tous plus conscients du nombre d'entreprises et d'emplois qui dépendent d'un passage facile de la frontière et de la fragilité du système. Si la question d'un nouveau « programme nord-américain » paraissait assez théorique avant le 11 septembre, nous savons qu'elle est devenue cruciale aujourd'hui.

Stephen Blank, Pace University,
Témoignages, réunion n° 90, 13 juin 2002.

Plusieurs personnes, donc, sont devenues inquiètes. Notre souci était de garder la frontière ouverte et de maintenir la libre circulation des biens réguliers, des touristes innocents et de ceux qui visitaient leur famille. Leur souci était de resserrer les mesures de sécurité à la frontière pour assurer une protection accrue.

Reginald Stuart, université Mount Saint Vincent,
Témoignages, réunion n° 59, 26 février 2002.

Les soucis des Américains en matière de sécurité ont, bien sûr, imposé au Canada de lourds coûts économiques du fait de ralentissements et de blocages à la frontière. Ces coûts sont également ressentis par les Américains. Cependant, les coûts américains correspondent à une bien plus faible proportion du PIB américain, comparativement à la situation que l'on vit ici au Canada. Par ailleurs, suite au 11 septembre, les Américains se sont résolus à absorber tous les coûts, quels qu'ils soient, qu'il leur faudra consentir pour établir la sécurité à l'intérieur de leur territoire. Il revient donc clairement au Canada de détourner l'attention des Américains de la frontière canado-américaine comme étant un risque pour la sécurité, en convainquant les Américains que les exigences en matière de sécurité des États-Unis sont bien remplies au Canada. [...] Les initiatives conjointes autour de la notion de « frontière intelligente » vont dans la bonne direction. Le prédédouanement des personnes et marchandises, la mise en œuvre de technologies nouvelles, telles que les identificateurs biométriques

incorporés dans les passeports et documents de voyage, le partage des renseignements et les contrôles conjoints peuvent faire beaucoup pour calmer les craintes sécuritaires légitimes des États-Unis.

Reg Whitaker, université de Victoria,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

Par conséquent, étant donné ces relations confortables, nous faisons beaucoup de choses naturellement, sans beaucoup y réfléchir. Pour cette raison, nos frontières ont été énormément négligées jusqu'au 11 septembre. Le rythme du commerce a largement dépassé la capacité de l'appareillage et de l'infrastructure frontalières qui, sans être tombés en panne, ont quand même connu quelques ratés. [...] depuis le 11 septembre, la Chambre de commerce fait valoir qu'une gestion efficace des frontières est dans l'intérêt des deux pays et qu'il s'agit vraiment d'une question stratégique pour le Canada. Si nous voulons attirer l'investissement étranger qui desservira l'ALENA à partir du Canada, il faut que la frontière fonctionne bien. [...]

Suite aux événements du 11 septembre et à l'élaboration d'un plan d'action comprenant 30 mesures pour une administration efficace de la frontière, les ministres et les fonctionnaires canadiens méritent d'être félicités pour la façon dont ils ont conduit les discussions avec leurs homologues américains. La plupart des idées sont venues du Canada et non pas des États-Unis. En allant au-devant des coups, nous avons réussi à faire en sorte que non seulement la frontière reste ouverte, mais également que les solutions envisagées dans ce nouveau programme de sécurité tiennent compte de nos intérêts.

Robert Keyes, Chambre de commerce du Canada,
Témoignages, réunion n° 89, 11 juin 2002.

Des progrès importants ont déjà été accomplis grâce au dialogue entre nos deux gouvernements, notamment le dialogue qui a débouché sur l'accord sur la frontière efficace annoncé par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, John Manley, et le gouverneur Tom Ridge, le directeur de la sécurité du territoire, en décembre. On a déjà accompli beaucoup de travail dans le cadre de cet accord, mais je dois dire que je ne suis pas étonné par les commentaires de la presse qui fait état cette fin de semaine d'une certaine frustration face à la lenteur de la mise en œuvre de cet accord sur la frontière.

Michael Hart, université Carleton,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Le problème, c'est que malgré que nous soyons le point de passage le plus fréquenté et le plus vital entre le Canada et les États-Unis, aucune nouvelle infrastructure pour prendre en compte cette réalité n'a été construite depuis environ 1930. La région de Windsor—Essex doit faire face aux besoins du XXIe siècle avec notre infrastructure routière datant de la grande dépression.

Michael Hurst, maire de Windsor,
Témoignages, réunion n° 81, 9 mai 2002.

[...] nous estimons que le moment est venu pour que les gouvernements de part et d'autre de la frontière passent à l'action en vue de mettre en œuvre le plan d'action en 30 points contenus dans la déclaration concernant la frontière efficace. Les gouvernements doivent faire en sorte que l'administration de la frontière suive le courant de l'évolution économique. Or, l'administration de la frontière n'a pas suivi l'évolution économique depuis la conclusion de l'ALE.

Sean Cooper, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique,
Témoignages, réunion n° 61, 27 février 2002.

Même si je soutiens que la déclaration relative à la frontière intelligente est une initiative vraiment utile et importante, et qu'il y a lieu d'en féliciter le gouvernement, cela ne suffit pas. On s'est contenté d'apporter certaines améliorations au cadre actuel, au lieu d'intervenir de manière proactive en revoyant de façon fondamentale le but de la frontière, ce que nous pouvons faire à cet endroit-là et ce que nous pourrions faire ailleurs.

Danielle Goldfarb, Institut C.D. Howe,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

Selon mon recensement, l'Agence des douanes et du revenu Canada applique 186 règlements. Ce n'est pas elle qui les a créés. C'était des décisions politiques. J'imagine que certaines de ces restrictions touchent l'importation de fouets de fiacre, car la frontière ne date pas d'hier. À ma connaissance, il n'y a pas eu d'analyse concertée des restrictions à la frontière et de leur raison d'être.

George Haynal, université Harvard,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

A. L'ALENA et la frontière

Bien avant les attentats du 11 septembre, la frontière canado-américaine était fortement sollicitée par le trafic considérable de biens et de voyageurs, en particulier aux postes frontières clés. On peut dire que cette frontière, par où transite la plus importante relation commerciale de la planète, est victime de « sa popularité ». Nul doute que le rythme du commerce canado-américain a dépassé les moyens et l'infrastructure en place pour y faire face.

Avant le 11 septembre, on avait pris des mesures pour proposer des changements aux problèmes de la frontière. Une des principales mesures a été l'établissement, en octobre 1999, d'un partenariat canado-américain (PSCA) par le premier ministre Chrétien et le président Clinton pour examiner l'avenir de la gestion de la frontière commune. Ce partenariat s'appuye sur trois principes directeurs :

- La simplification, l'harmonisation et la collaboration en matière de politique et de gestion frontalières;
- L'expansion de la coopération à la frontière et au-delà;
- La collaboration face aux menaces communes venues de l'extérieur du Canada et des États-Unis.

Le premier rapport du PSCA, en décembre 2000, recommande qu'en vertu du partenariat, on poursuive des échanges canado-américains avec des intervenants publics et privés sur les questions frontalières. On y encourage également une plus grande coopération par des mécanismes bilatéraux comme l'accord sur la frontière commune, Vision de la frontière, le Forum sur la criminalité transfrontalière et les mécanismes de consultation sur les transporteurs routiers.

De nombreuses discussions ont eu lieu par le truchement de ces mécanismes bilatéraux, mais on ne peut pas dire que les deux gouvernements se soient précipités pour mettre en œuvre les solutions proposées. Selon Robert Keyes de la Chambre de commerce du Canada, une politique d'« indifférence bienveillante » à l'égard des infrastructures frontalières a eu pour effet de les laisser se détériorer (par exemple, les routes menant à la frontière, les procédures et installations de contrôle, personnel douanier) et de causer des problèmes même avant les attentats du 11 septembre. En fait, les lacunes des infrastructures et des ressources humaines ont sérieusement gêné les efforts pour répondre à la croissance du trafic aux postes frontaliers de plus en plus congestionnés comme au pont Ambassador entre Windsor et Detroit, où transite chaque année un volume de biens égal aux échanges commerciaux entre les États-Unis et le Japon.

M. Keyes a fait remarquer que même si le commerce canado-américain s'est accru considérablement ces dernières années — il a sextuplé, selon ses calculs — les ressources allouées à la frontière sont restées les mêmes. Par conséquent, il y a beaucoup à faire pour faciliter le commerce canado-américain, simplifier les procédures à la frontière, réinvestir dans les infrastructures, accroître les ressources douanières des deux côtés de la frontière.

B. Répercussions du 11 septembre

Les attentats terroristes aux États-Unis ont mis en lumière plusieurs problèmes le long de la frontière longue de près de 9 000 km qui sépare le Canada de son voisin du Sud. On a déjà signalé l'insuffisance des infrastructures et du personnel; par ailleurs, la sécurité a mobilisé l'attention. Un sentiment d'insécurité, alimenté notamment par l'affaire Ahmed Ressam à la fin de 1999, venait de la crainte que des criminels et les personnes soupçonnées de terrorisme pouvaient traverser facilement la frontière. On a réclamé davantage de contrôles et de mesures de sécurité pour se protéger, mais sans restreindre indûment le commerce et les déplacements essentiels à l'intérieur de l'Amérique du Nord.

Après le 11 septembre, il est devenu clair que les États-Unis renforceraient la sécurité à ses frontières. Le renforcement sans précédent des contrôles (douaniers armés aux frontières, par exemple), a mis au grand jour, de façon soudaine et percutante, des préoccupations latentes depuis des années. La décision américaine de fermer brièvement la frontière ce jour-là, et la sécurité renforcée depuis, avec 100 % d'inspections, ont fait ressortir l'extrême dépendance de notre prospérité envers le marché américain. Nos exportations vers les États-Unis représentent environ le tiers de notre PIB. De toute évidence, le Canada est gravement touché par toute perturbation à la frontière américaine découlant du sentiment accru de vulnérabilité des Américains.

Les exportateurs ont craint que le passage de la frontière ne soit resserré indéfiniment, perturbant le libre passage des biens entre les deux pays. Immédiatement

après les attentats, les retards à la frontière duraient souvent de 8 à 20 heures, et ont été particulièrement graves pour les localités frontalières du Canada comme pour les secteurs très dépendants de la facilité du passage de la frontière (transport aérien, hôtellerie et restauration, camionnage, industries dépendant de livraisons juste à temps, comme la construction automobile et les pièces de voiture). Aux États-Unis, les géants Ford Motor Company et DaimlerChrysler ont annoncé des fermetures d'usines possibles à cause d'une pénurie de pièces normalement acheminées juste à temps depuis le Canada mais retardées à la frontière.

Les entreprises décident souvent de s'installer au Canada en pensant qu'elles seront en mesure de bien desservir le marché américain à partir de chez nous. Dans un rapport de novembre 2001 sur les problèmes frontaliers, le Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux, qui relève du présent Comité, a noté que « sans accès fiable à ce marché convoité, les sociétés étrangères pourraient être réticentes à s'établir au Canada. D'autres entreprises, canadiennes et étrangères, pourraient vouloir déménager leurs installations existantes au sud de la frontière[138] ».

Immédiatement après le 11 septembre, on a craint que l'économie canadienne ne souffre beaucoup et à long terme si rien n'était fait pour trouver une solution commune aux problèmes frontaliers émanant du nouveau contexte sécuritaire. Des groupes d'entreprises et sectoriels, notamment la Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial (qui a publié en décembre 2001 un rapport détaillé, *Repenser nos frontières : Un plan d'action*), ont réclamé à grands cris une collaboration bilatérale sur divers fronts touchant la sécurité frontalière, y compris dans des domaines sensibles comme l'immigration et le droit d'asile, l'évaluation du risque et le partage de données.

Deux rapports de l'an dernier, intitulés respectivement *Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale*, et *Le Canada et le défi nord-américain : Gérer nos relations dans un contexte de sécurité accrue*, formulent eux aussi plusieurs recommandations et observations pour sécuriser une frontière demeurant raisonnablement ouverte et pour élargir le débat à des problèmes de sécurité plus larges, à la fois pour inclure le Mexique dans une perspective nord-américaine et pour voir où l'action multilatérale à grande échelle pourrait s'imposer pour contrer de manière efficace la menace terroriste.

Durant nos audiences de 2002 sur l'intégration nord-américaine, plusieurs témoins ont insisté sur la nécessité de maintenir une frontière ouverte au commerce et au trafic légitimes tout en contrant de manière efficace les menaces à la sécurité. Comme John Furey de la Chambre de commerce de Saint-Jean l'a déclaré au Comité, le Canada profite de la plus longue frontière non défendue au monde (depuis la guerre de 1812) et

---

[138] *Vers une frontière sûre et propice à l'efficacité commerciale*, Rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, novembre 2001, p. 5.

ne peut pas se permettre de perdre cet avantage[139]. Teresa Cyrus se dit d'accord : étant donné l'importance du commerce international pour le Canada, il est impérieux que la frontière reste le plus ouverte possible[140]. Pour sa part, Daniel Schwanen de l'Institut de recherche en politiques publiques souligne les avantages éventuels, à la fois pour l'économie et pour la sécurité, d'un passage plus facile des biens et services[141].

C. Mesures récentes

Heureusement, comme on l'indique au chapitre 3, des mesures concrètes ont été prises après les attentats du 11 septembre. Le gouvernement du Canada a adopté certaines mesures pour réduire les retards à la frontière et, en même temps, y assurer une sécurité suffisante. Mentionnons l'emploi de douaniers supplémentaires, la désignation de voies réservées au trafic commercial, l'ouverture de nouvelles voies pour les véhicules transportant des passagers et la désignation de voies de traitement spécial pour les camions ayant déjà passé le contrôle de dédouanement accéléré.

Outre ses propres mesures indépendantes, le gouvernement fédéral a également collaboré avec les Américains à une stratégie frontalière commune. Le 12 décembre 2001, les deux pays ont signé une déclaration créant une « frontière intelligente pour le XXI^{e} siècle[142] ». La déclaration formule 21 objectifs nouveaux et développe neuf initiatives récentes définies dans la déclaration conjointe en huit points concernant la coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales (signée le 3 décembre 2001) et l'entente signée entre la GRC et le FBI pour améliorer l'échange des données sur les empreintes digitales.

La déclaration s'accompagne d'un plan d'action en 30 points, appuyé sur quatre piliers : la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des biens, la sécurité des infrastructures, la coordination et le partage de l'information. Le plan est destiné à favoriser la collaboration pour ce qui est de déterminer les menaces à la sécurité et d'y réagir, tout en accélérant le passage légitime des personnes et des biens à la frontière. Il s'inspire fortement du principe de la gestion du risque, en concentrant les ressources sur les personnes et les produits qui présentent le plus de risque. Un groupe de travail sur la frontière canadienne a été créé pour assurer la mise en œuvre de ce plan.

De nombreux témoins nous ont exprimé leur satisfaction à l'égard des progrès accomplis pour corriger de manière conjointe les lacunes à la frontière. Par ailleurs, Robert Keyes de la Chambre de commerce du Canada a peut-être le mieux exprimé le

---

139 *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

140 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

141 *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.

142 *Le Canada et les États-Unis signent la Déclaration pour la création d'une frontière intelligente*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Communiqué n° 162, 12 décembre 2001.

sentiment partagé par d'autres à l'effet que la décision canadienne de prendre l'initiative à la frontière avait permis qu'elle demeure ouverte et que les intérêts du Canada soient considérés dans les solutions proposées[143]. Le Comité est d'avis que le train de réformes frontalières, qui incorpore une approche cohérente de gestion du risque, illustre le succès que le Canada peut obtenir lorsqu'il présente aux Américains un projet de réforme concret et de grande portée. De fait, le projet de gestion frontalière préparé par le vice-premier ministre John Manley et ses fonctionnaires n'a guère été modifié par les États-Unis.

Pour réaliser le plan d'action de manière efficace, les deux gouvernements ont prévu des ressources financières considérables. Au Canada, le budget fédéral du 10 décembre 2001 alloue 1,2 milliard de dollars sur plusieurs années aux mesures destinées à rendre la frontière plus sûre, plus ouverte et plus efficace. Près de la moitié de cette somme est destinée à l'amélioration des infrastructures frontalières (amélioration des routes d'accès, ajout de nouvelles voies, achat de détecteurs électroniques pour une inspection plus rapide); l'autre moitié sera consacrée à la sécurité frontalière par des mesures d'application de la loi, de renseignement antiterroriste, et l'achat de matériel. La majeure partie des fonds d'infrastructure ira aux six principaux postes frontaliers du Canada.

En janvier 2002, le président Bush a annoncé que son administration chercherait à obtenir 10,7 milliards de dollars américains dans le prochain budget annuel, spécialement pour accroître la sécurité à la frontière, en plus des hausses massives prévues au budget de la défense. Des soldats américains devaient être déployés à la frontière canadienne et à la frontière mexicaine.

D. Nécessité d'autres améliorations

Le 28 juin 2002, le vice-premier ministre John Manley et le conseiller de la Maison-Blanche à la Sécurité du territoire Tom Ridge ont publié un rapport d'étape généralement positif sur la mise en œuvre de la Déclaration sur la frontière intelligente et le Plan d'action en 30 points. Ce rapport a été suivi, le 6 décembre 2002, d'un rapport d'étape annuel concernant le Plan d'action sur la frontière intelligente[144]. Il ressort clairement de ce rapport qu'il reste beaucoup à faire. Il convient aussi de mentionner que les deux Parties à la Déclaration sur la frontière intelligente ont maintenant invité les chefs d'entreprises à prendre part à la réunion annuelle articulée autour de l'Accord sur la frontière commune, ce qui renforcera le processus devant permettre au secteur privé de faire des suggestions.

---

[143] *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

[144] On peut trouver ce document à l'adresse Web suivante : www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1671.

Sur une note positive, le Canada a cherché des façons nouvelles d'accélérer le mouvement de biens préapprouvés de faible risque par des programmes comme celui de l'Autocotisation des douanes (PAD) de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Ce programme, lancé le 6 décembre 2001 après plusieurs années de planification, réduit la pression à la frontière par la préapprobation des entreprises de faible risque et la vérification postérieure de leurs livres. De la même manière, le gouvernement américain a récemment dévoilé son nouveau programme du partenariat douanes-commerce contre le terrorisme (C-TPAT), qui accélère le passage à la frontière des expéditeurs commerciaux à faible risque tout en exigeant des compagnies canadiennes qui expédient des biens aux États-Unis de respecter des exigences de sécurité strictes.

En septembre 2002, le président Bush et le premier ministre Chrétien ont annoncé le lancement officiel d'un programme conjoint (Programme d'expéditions rapides et sécuritaires, EXPRES) facilitant le passage d'envois commerciaux à la frontière. EXPRES s'inspire de deux programmes unilatéraux (PAD et C-TPAT) et crée notamment des voies rapides pour les marchandises à faible risque (achetées par des importateurs préautorisés et transportées par des chauffeurs et des transporteurs préautorisés). On espère que le contrôle électronique rapide des camionneurs dans ces voies permettra d'accélérer leur passage à la frontière. Des voies rapides seront donc ouvertes dès le 16 décembre 2002 dans trois des postes frontaliers commerciaux les plus fréquentés (Windsor-Detroit; Sarnia-Port Huron et Fort Erie-Buffalo) dans le cadre de ce programme.

En outre, des voies rapides destinées aux voyageurs (et non aux expéditeurs) préautorisés à faible risque ont ouvert en juin 2002 à deux postes frontaliers entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington. L'expansion de ce programme, NEXUS, à tous les postes frontaliers doit avoir lieu d'ici la fin de l'année. On prévoit également lancer un nouveau programme incorporant les voies rapides aux aéroports pour les voyageurs à faible risque, NEXUS-Air. Des projets pilotes à Ottawa et à Montréal doivent démarrer au début de 2003.

Malgré toutes ces mesures, ce ne sont pas tous les témoins qui sont heureux du rythme des changements en cours à la frontière. Ainsi, Sean Cooper de la Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique insiste sur le besoin d'une mise en œuvre rapide de bon nombre de mesures annoncées dans le plan d'action[145], tandis que Michael Hart de l'université Carleton dit comprendre la frustration qui résulte de la lenteur de la mise en œuvre de l'accord frontalier[146].

Le Comité constate que les délais (attribuables aux nouveaux règlements sur la sécurité) et à la lourdeur administrative continuent de retarder le camionnage. Une enquête menée en mai 2002 par KPMG auprès des compagnies de camionnage transfrontalier révèle que l'entrée aux États-Unis prend 20 % plus de temps qu'en mai 2001, à cause des exigences de sécurité accrues. On observe également des

---

[145] *Témoignages*, réunion n° 61, 27 février 2002.

[146] *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

retards pour les camions qui entrent au Canada. En tout et pour tout, les progrès dans le développement des infrastructures requises pour améliorer le réseau de postes frontaliers ont été lents. Les passages très utilisés comme Windsor[147] ont besoin de postes frontaliers additionnels ou de l'agrandissement des postes existants pour les voies séparées nécessaires à l'accélération du trafic[148]. La nécessité d'investir dans l'infrastructure des frontières a été réitérée par la Chambre de Commerce du Canada dans sa récente déclaration sur le progrès aux frontières.

Pour résoudre la situation, il faudra à la fois dépenser beaucoup pour des infrastructures importantes et mettre en place des mesures de sécurité accélérées. On espère que les programmes EXPRES et NEXUS permettront de réduire les retards. Cependant, les crédits requis aux États-Unis pour mettre la technologie à niveau et augmenter le nombre de douaniers n'ont pas été autorisés par le Congrès, même si Tom Ridge s'est engagé à fournir davantage de fonds pour les infrastructures et le personnel. On a toujours invoqué le manque de fonds provenant de Washington pour doter davantage de postes de douaniers du côté américain de la frontière comme cause de retards à la frontière[149]. De plus, comme l'a souligné récemment la Chambre de Commerce du Canada, les progrès réalisés pour le pré-dédouanement à l'écart de la frontière ont été minimes.

Recommandation 25

Étant donné le besoin criant de nouvelles infrastructures aux postes frontaliers canado-américains clés, le gouvernement du Canada devrait accélérer les efforts pour les construire aux points frontaliers existants et encourager davantage son vis-à-vis américain à faire de même.

En outre, Jérôme Turcq de l'Alliance de la fonction publique du Canada a indiqué au Comité que l'effectif canadien de douaniers continue d'être inférieur aux besoins, que le contrôle de certains postes frontaliers était jugé déficient, que la formation donnée aux étudiants engagés durant les périodes de pointe l'été était trop brève, que la supervision était insuffisante et, enfin, que la formation donnée aux douaniers pour superviser leurs collègues de l'immigration étaient également de piètre qualité[150].

---

147 Michael Hurst, le maire de la ville de Windsor, a dit au Comité que sa ville a besoin d'un nouveau lien entre l'autoroute 401 et le réseau autoroutier américain pour répondre aux besoins des 13 millions de véhicules (dont 3,4 millions de camions) qui traversent la frontière à Windsor chaque année.

148 Chambre de commerce du Canada, *Achèvement du plan d'action en 30 points canado-américain*, 3 décembre 2002.

149 *Ibid.*

150 *Témoignages*, réunion n° 62, 27 février 2002.

Recommandation 26

Le gouvernement du Canada devrait faire correspondre le nombre d'agents des douanes et de l'immigration aux postes frontaliers aux besoins actuels, étant donné les nouvelles exigences de sécurité qui reposent sur eux. Il convient d'améliorer la formation et l'équipement à la disposition des douaniers.

On constate une autre lacune du système : la réglementation des douanes demeure vétuste et les douaniers continuent de privilégier la collecte de recettes, qui ont sensiblement diminué au fil des ans, plutôt que la recherche de façons d'accélérer le trafic à la frontière. Ainsi, dans son témoignage, George Haynal a signalé que les douaniers doivent appliquer au total 186 instruments législatifs[151], ce qui représente un nombre faramineux.

Recommandation 27

Le gouvernement du Canada devrait revoir en profondeur les règlements de douane appliqués à l'heure actuelle par les douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, afin de les mettre à jour. Les douaniers devraient être parfaitement informés de tout changement résultant, afin de les rendre plus aptes à gérer la situation dans le contexte frontalier d'aujourd'hui.

Plusieurs témoins favorisent des mesures encore plus radicales que les mesures étapistes appliquées ou prévues. Ainsi, Danielle Goldfarb de l'Institut C.D. Howe réclame un réexamen de la justification même de la frontière[152]. Michael MacDonald de l'Atlantic Institute for Market Studies affirme qu'il y a plus que la congestion aux postes frontaliers importants comme Windsor-Detroit et que les fonctionnaires fédéraux devraient considérer l'ensemble des problèmes[153]. La Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique suggère dans son mémoire au Comité que la gestion de la frontière fasse partie intégrante d'une vision à long terme de la relation canado-américaine[154].

Dans le contexte d'une frontière repensée, plusieurs témoins ont suggéré l'établissement d'un nouveau périmètre de sécurité, ou zone de confiance, pour toute l'Amérique du Nord. Selon ce scénario, abordé au chapitre 3, les patrouilles frontalières pourraient se rendre dans des lieux très divers en Amérique du Nord et à l'extérieur. Laura Macdonald a évoqué l'Accord de Schengen, qui facilite les déplacements entre la plupart des États membres de l'Union européenne; elle craint qu'en Amérique du Nord une telle mesure n'impose au Canada d'harmoniser ou d'adapter graduellement de

---

151 *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

152 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 7 2002.

153 *Témoignages*, réunion n° 59, 26 février 2002.

154 *Mémoire*, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, Présentation sur les relations nord-américaines et l'ordre du jour du G8, 27 février 2002.

nombreuses politiques à celles des États-Unis, en sacrifiant sa souveraineté[155]. Pour sa part, Gordon Gibson de l'Institut Fraser affirme que la frontière devrait être protégée par un périmètre de sécurité commun, mais qu'il n'y a à peu près aucune possibilité d'éliminer la frontière étant donné la nécessité de contrôler ou de prévenir la circulation de produits illégaux comme les drogues entre les deux pays[156].

Recommandation 28

Le gouvernement du Canada devrait entreprendre l'examen complet des options à long terme pour la frontière canado-américaine et présenter les résultats au public. Cette étude devrait comporter une évaluation de l'expérience européenne du passage simplifié des biens et des personnes entre la plupart des pays membres de l'Union européenne et l'analyse des implications d'un éventuel périmètre de sécurité autour de l'Amérique du Nord.

Enfin, il convient de mentionner deux autres questions. D'abord, le discours sur l'état de l'Union du président Bush en janvier 2002 indique que des contrôles additionnels à l'entrée et à la sortie seront imposés aux visiteurs des États-Unis. Certaines de ces dispositions sont susceptibles de ne pas s'appliquer aux citoyens canadiens, mais les problèmes émanant de l'article 110 de la Loi sur l'immigration du Congrès, il y a plusieurs années, donnent à penser que le Canada devra contrôler la situation de très près pour éviter d'autres problèmes qui pourraient en découler à la frontière.

La deuxième question à considérer, c'est la trilatéralisation possible des questions frontalières. Le Mexique préférerait traiter la frontière dans le cadre de l'ALENA, mais le Canada et les États-Unis continuent de favoriser un processus bilatéral. À ce sujet, Mme Macdonald a indiqué au Comité qu'il y aura « inévitablement trilatéralisation de problèmes considérés jusque là comme bilatéraux[157] ». Elle a donné l'exemple de l'accord américano-mexicain sur la frontière intelligente, inspiré de l'accord canado-américain préalable. Cependant, cet exemple n'a guère à voir avec la trilatéralisation et constitue plutôt un exemple de « double bilatéralisme ». Nous reviendrons sur ce thème du « trilatéralisme » par rapport au bilatéralisme au chapitre 5 sur les options d'intégration.

---

155 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

156 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

157 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

4.4 Favoriser la compétitivité de l'économie canadienne en Amérique du Nord

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Le Canada court le risque de devenir une économie plus marginalisée en Amérique du Nord. Ici, les conséquences sont très claires. Comme pour les entreprises canadiennes, il ne suffit pas d'être aussi bons que les États-Unis en ce qui concerne le climat économique et les investissements. Le Canada ne pourra contrer l'attraction puissante du marché américain qu'en offrant le meilleur environnement fiscal et financier, la meilleure infrastructure et le meilleur rendement pour les capitaux investis en Amérique du Nord. L'objectif commun de tous les gouvernements de notre pays devrait être de faire du Canada le meilleur endroit en Amérique du Nord pour installer une entreprise, investir, fabriquer, exporter, travailler et se développer. […] À mon avis, nos rapports économiques avec les États-Unis doivent aussi devenir une question nationale portant sur les moyens les plus efficaces d'améliorer la productivité de l'industrie canadienne.

Jayson Myers, Manufacturiers et Exportateurs du Canada,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Il y a un écart de productivité de 18 % à l'échelle de l'économie entre le Canada et les États-Unis. Dans le secteur manufacturier, par exemple, l'écart de productivité est encore plus grand, soit 34 %. Il s'agit d'un écart important, mais je ne vois aucune raison pour laquelle le Canada ne pourrait pas être aussi productif au travail que son voisin du Sud. […] l'écart entre le Canada et les États-Unis sur le plan du PIB réel par habitant, mesuré selon la parité des pouvoirs d'achat, était de plus de 8 000 $ en 2001. Pour une famille de quatre membres, cela représente 33 000 $ par an. L'écart de productivité explique près de 90 % de l'écart entre les revenus.

Peter Harder, Industrie Canada,
Témoignages, réunion n° 90, 13 juin 2002.

Comme nous sommes étroitement dépendants des États-Unis et étroitement liés à eux, les décideurs canadiens, lorsqu'ils élaborent des initiatives dans le domaine de la fiscalité, de la concurrence, de la technologie, de l'environnement, de l'exportation, etc., doivent soupeser les répercussions de leurs politiques à la lumière de cette interdépendance. S'ils ne le font pas, ils risquent d'entraîner des conséquences négatives et difficilement supportables pour le Canada.

Isaiah A. Litvak,
Florida Atlantic University,
Témoignages, réunion n° 87, 4 juin 2002.

[…] nous avons de nombreux avantages : un système de santé, une main-d'œuvre hautement qualifiée, notre dollar et nos coûts de production. Notre régime fiscal s'améliore. Nous avons beaucoup progressé. Nous avons encore du chemin à faire, mais nous sommes en progrès.

Robert Keyes, vice-président, Division internationale,
Chambre de commerce du Canada,
Témoignages, réunion n° 89, 11 juin 2002.

Améliorer le climat économique au Canada

Plusieurs témoins ont traité des façons d'améliorer la capacité concurrentielle du Canada face aux États-Unis dans le contexte de l'intégration économique continentale d'aujourd'hui. Ainsi, Sean McCarthy de la section terre-neuvienne des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, affirme que le milieu des affaires doit s'améliorer au pays pour que l'on puisse profiter davantage de l'intégration économique nord-américaine. Selon Jayson Myers du bureau national du même organisme, la clé de l'accroissement de la compétitivité et, à terme, de l'amélioration du niveau de vie des Canadiens, se trouve dans la réduction de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis. Selon lui, on pourrait contribuer à cet objectif en favorisant l'investissement dans les nouvelles technologies et l'accroissement de l'innovation chez les entreprises canadiennes, ainsi qu'en investissant dans la main-d'œuvre du Canada et en accélérant l'arrivée de nouveaux produits sur le marché[158]. Il propose les solutions suivantes :

- élimination de l'impôt sur l'investissement dans les nouvelles technologies;
- élimination de l'impôt sur le capital;
- amélioration des crédits d'impôt à la recherche et au développement;
- élimination des obstacles provinciaux au commerce à l'intérieur du Canada;
- élimination des incohérences et des chevauchements des règlements canadiens[159].

Peter Harder d'Industrie Canada a avancé des arguments analogues devant le Comité. Il considère que la meilleure façon d'éliminer l'écart de productivité consiste à attirer et à retenir l'investissement. De fait, la part canadienne de l'investissement étranger direct a diminué à 6 % seulement, en 2000, alors que l'économie américaine vigoureuse a gagné une part de marché correspondante. Pour surmonter le défi de l'intégration économique nord-américaine, il a réclamé « de l'innovation et le développement de l'activité canadienne dans les produits à valeur ajoutée; la création d'un climat susceptible d'attirer l'investissement; la fidélisation et l'attraction du capital humain et du savoir; enfin, la recherche continuelle de réduction des obstacles et des entraves à la libre circulation des biens, des services et des ressources productives dans l'économie[160] ».

Isaiah Litvak de la Florida Atlantic University affirme qu'il est impérieux que les décideurs canadiens mettent en place un cadre politique approprié afin que le Canada soit la « destination de choix pour l'établissement et la croissance des entreprises dans

---

[158] *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

[159] *Ibid.*

[160] *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

l'espace nord-américain[161] ». Ainsi, les taux d'imposition du Canada devraient à tout le moins se comparer à ceux des États-Unis. Autrement, l'investissement passera aux États-Unis, les sièges sociaux seront transférés au sud et les professionnels et les entrepreneurs suivront.

Recommandation 29

Pour que l'économie du Canada demeure concurrentielle au sein d'un ensemble nord-américain de plus en plus intégré et fasse progresser le niveau de vie des Canadiens, le gouvernement devrait mettre en œuvre d'urgence des mesures supplémentaires pour réduire l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis. Il faudrait mettre en œuvre des allégements fiscaux et réglementaires, collaborer avec les provinces pour éliminer les obstacles interprovinciaux au commerce et favoriser l'investissement dans la main-d'œuvre.

4.5 Options de gestion de l'intégration économique accrue de l'Amérique du Nord

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Il est temps d'établir un marché sans frontière régi par un ensemble de règles uniques, mis en œuvre et administré par les deux gouvernements dans le but de soutenir leurs intérêts communs au sein d'une économie nord-américaine fonctionnelle et sûre. À cette fin, les deux gouvernements doivent examiner les modalités d'une nouvelle entente, enchâssée dans un ALENA augmenté, qui mette en œuvre des règles, des méthodes et des institutions adaptées à la réalité d'une intégration frontalière toujours plus étroite et mutuellement avantageuse pour les parties.

Michael Hart, université Carleton,
Mémoire, réunion n° 55, 5 février 2002.

Nous avons parlé un peu du dollar, mais je pense que la question d'une union douanière avec les États-Unis, qui serait l'étape suivante de l'argument intégrationniste, est tout aussi problématique. C'est peut-être un peu plus dangereux car c'est moins évident, tandis que la monnaie c'est quelque chose que tout le monde a devant les yeux chaque jour. Le fait que la politique commerciale soit établie à Washington, n'est pas exactement aussi évident. Par ailleurs — et encore une fois, le fait même que nous parlions d'une telle chose fait peur — si on songe à la façon dont une union douanière pourrait être négociée avec les États-Unis, je peux imaginer tous les autres éléments que cela comporterait. Comme on le fait remarquer avec raison dans ce document d'information, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'ALENA n'exemptent pas l'industrie canadienne des mesures compensatoires et antidumping américaines.

Rod Hill, université du Nouveau-Brunswick,
Témoignages, réunion n° 63, 28 février 2002.

Lorsqu'une intervention ponctuelle ne porte pas fruit ou ne suffit pas à nous garantir l'accès au marché américain, nous devrions vraiment commencer à adopter une vision ou un cadre plus vaste et proactif [...] Si nous adoptons cette vision générale, cela nous permettra d'avoir de nouvelles possibilités de

---

[161] *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

négociation où le Canada aura quelque chose à proposer en échange de ce qu'il cherche à obtenir, et qu'il n'aura que peu de chances d'obtenir si nous continuons à réagir de façon ponctuelle. [...]

Par exemple, le Canada pourrait demander l'élimination des lois américaines relatives à l'antidumping et aux droits compensateurs — chose que nous ne réussirons jamais à obtenir si cela ne s'inscrit pas dans un ensemble plus vaste d'initiatives. Et les États-Unis pourraient, de leur côté, s'intéresser à l'amélioration de la sécurité énergétique et de la collaboration en matière de défense. En connaissant les intérêts des deux pays, nous pourrons convaincre les États-Unis d'atteindre les objectifs du Canada, ce qui nous permettra de garantir davantage notre accès au marché américain. [...]

Je tiens simplement à signaler qu'une optique qui prévoit ce genre de collaboration stratégique, ou une politique plus générale, ne signifie pas nécessairement que le Canada ne pourra pas ou ne devrait pas continuer à améliorer progressivement les structures actuelles de l'ALENA — par exemple en étendant le programme de visas de l'ALENA au personnel technique. De même, une optique qui intéresse les États-Unis ne signifie pas nécessairement que le Canada devra adopter la norme américaine. La reconnaissance réciproque des normes de nos deux pays faciliterait grandement les échanges sans toutefois harmoniser nos politiques. Cela s'est fait avec succès, en Europe.

Danielle Goldfarb, Institut C.D. Howe,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

À court terme, bien sûr, comme je l'ai dit, l'approfondissement de l'ALENA s'avérera la bonne solution. La déclaration sur la frontière intelligente est une mesure importante en vue de l'approfondissement de l'ALENA, et je me réjouis de voir qu'elle est mise en œuvre ici. [...] Si nous pouvons aller un peu plus loin et harmoniser nos normes et nos procédures de façon qu'elles deviennent prévisibles pour les entreprises et que la circulation commerciale devienne prévisible aussi, ce serait excellent.

À long terme, nous devrions peut-être envisager l'union douanière. Ce n'est pas une panacée. L'union douanière ne réglera pas tous les problèmes parce que les trois pays aimeraient conserver leur indépendance et leur pouvoir unilatéral de prendre des mesures commerciales. Toutefois, l'union douanière permettrait au moins en bonne partie de réduire les irritants commerciaux. Elle faciliterait la circulation des produits. Peut-être pourrions-nous aller un peu plus loin pour faciliter la circulation des personnes aussi.

Alfie Morgan, Chambre de commerce de Windsor et district,
Témoignages, réunion n° 81, 9 mai 2002.

L'union douanière nous permettrait certainement d'approfondir notre intégration économique, mais elle n'entraînerait pas nécessairement un marché unique. Dans un avenir prévisible, les marchandises feraient toujours l'objet de taxes différentes, se négocieraient avec des devises différentes et seraient visées par des réglementations intérieures différentes. Nous ne disons pas que nous allons renoncer complètement à notre réglementation. Un tarif douanier externe ne représente qu'un élément de l'entreprise globale d'intégration, qui est quelque chose de beaucoup plus vaste que cela.

Certains ont suggéré de commencer par des secteurs précis pour voir ce que l'on pouvait faire. Le secteur de l'acier serait un bon exemple. C'est un secteur dans lequel il y a déjà beaucoup de chevauchements entre les pays quant à la propriété, à l'origine des matières premières et même à la représentation syndicale. Ce secteur pourrait être un excellent test pour permettre au Canada et aux États-Unis non seulement d'améliorer l'efficacité actuelle de ce secteur, mais aussi d'évaluer les répercussions réelles qu'aurait un tarif douanier externe commun.

Sean Cooper, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique,
Témoignages, réunion n° 61, 27 février 2002.

Selon moi, si nous créons une union douanière, en vertu de laquelle les tarifs que les Japonais devraient payer seraient essentiellement les mêmes, peu importe que les produits soient exportés aux États-Unis ou au Canada, cela éliminera l'obligation très lourde d'avoir des règles d'origine très rigoureuses. Nous créerions une situation en vertu de laquelle les échanges commerciaux transfrontaliers seraient véritablement libres. [...] Par conséquent, il y aurait une certaine diminution de notre souveraineté. Toutefois, selon moi, les avantages l'emporteraient largement sur les inconvénients. Ces avantages sont une intégration plus étroite et une activité commerciale accrue à la frontière canado-américaine. Nous n'aurions plus à nous préoccuper des règles d'origine et des formalités administratives.

Barry Scholnick, université de l'Alberta,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Certains ont suggéré de progresser à cet effet vers une union douanière. Personnellement, je ne sais pas ce qui serait assez grand. [...] Une vision nord-américaine nous aidera à orienter nos politiques dans une direction constructive. Elle nous aidera aussi à renforcer nos accords intergouvernementaux intérieurs et à réaligner nos structures fiscales et réglementaires pour les rendre plus efficaces. Elle aidera en outre les décideurs à réfléchir à notre situation ambiguë, dans laquelle nous faisons en quelque sorte partie de quelque chose de nord-américain, sans trop savoir ce que ce quelque chose représente exactement.

Guy Stanley, université d'Ottawa,
Témoignages, réunion n° 90, 13 juin 2002.

Wendy Dobson n'a probablement pas tort lorsqu'elle nous engage à lancer des idées hardies pour pousser les Américains à s'impliquer. Nous devons envisager un marché commun, afin que les marchandises puissent traverser facilement la frontière. Ceci est lié aux questions de sécurité. Nous devrions nous doter d'un périmètre commun autour de ce marché commun de sorte que toute marchandise ayant passé les contrôles de sécurité nécessaires pour le Canada puisse passer aux États-Unis et vice versa. [...] Nous devrions convaincre les États-Unis d'adopter un mécanisme de règlement des différends vraiment efficace. Nous pourrions y parvenir si nous leur proposions quelque chose qui attirerait leur attention. Vous avez dit tout à l'heure combien il était difficile de retenir leur attention. Vous pourriez leur proposer l'idée d'un marché commun, d'un périmètre commun au lieu de vous contenter de petites mesures ici et là sur le plan de la sécurité ou sur ce dossier.

Fred McMahon, Institut Fraser,
Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002.

En ce qui concerne la politique économique extérieure du Canada, je pense que les objectifs à court terme du Canada en matière d'intégration économique nord-américaine devraient être axés sur la création d'un marché commun qui augmenterait la mobilité des produits et services et celle des travailleurs entre les trois pays partenaires de l'ALENA. Une union économique encore plus élaborée, comme l'Union européenne, n'est pas une perspective réaliste étant donné les défis particuliers que doit relever un pays en développement comme le Mexique. En outre, on ne sait pas très bien si l'harmonisation des politiques sociales ou monétaires du Canada et des États-Unis serait réalisable, voire souhaitable. [...] L'uniformisation des règlements en ce qui concerne les subventions et la concurrence entre les deux États réduirait considérablement la fréquence des recours à la réglementation commerciale. [...] Le Canada réclamerait une mise en œuvre échelonnée des critères réglementaires en matière de subventions, de concurrence, d'environnement, de ressources, voire d'union douanière. [...] Le Canada doit déterminer les avantages que présenterait une telle intégration avec les États-Unis. Un marché commun améliorerait l'accès du Canada au commerce américain. Par contre, une union économique diminuerait probablement son influence et ses options.

George MacLean, université du Manitoba,
Témoignages, réunion n° 75, 6 mai 2002.

Voici donc dans quel contexte j'envisage la question d'une union douanière et en fait toute la question de la politique commerciale canadienne : du côté politique, du côté coût, il y a la question énorme de notre souveraineté, mais il y a également la réalité de la vie économique au Canada et le fait qu'il nous faille exporter pour prospérer. [...] Cela exigera néanmoins la modification de l'[ALE], alors ce n'est pas une chose simple. Il faudrait que certaines parties de l'accord soient réouvertes, et il se pourrait que quelques-uns des éléments les plus controversés — le chapitre 11 — y soient rattachés. Il y aurait certainement des questions à régler à ce niveau-là.

Richard Harris, université Simon Fraser,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

En raison [...] tout particulièrement des coûts astronomiques qu'entraînent tous les retards dans la circulation des marchandises à la frontière, je crois que nous sommes voués à conclure, tôt ou tard, un traité d'union douanière avec les États-Unis. Ce sont des centaines de millions de dollars par jour qui ont été perdus aux mois de septembre et d'octobre à cause des retards à la frontière. Je sais qu'il y a beaucoup de réticence à cela, que le gouvernement n'est pas prêt à aller jusque-là, mais je ne vois vraiment pas comment nous pourrions y échapper. Ça prendra le temps que ça voudra. Les impératifs économiques qui nous lient à notre voisin sont beaucoup plus imposants que ceux qui lient les pays européens. Comme je le disais plus tôt, il n'y a pas deux pays qui commercent autant que le Canada et les États-Unis. Pourtant, les pays européens ont aboli les contrôles frontaliers et ont établi la libre circulation des biens et des personnes.

Louis Balthazar, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Les différences ont leur valeur [...] surtout quand les besoins diffèrent d'une administration à l'autre. Mais cela ne signifie pas pour autant que le Canada ne doit pas ou ne devrait pas prendre des mesures pour faciliter et rendre moins coûteux les mouvements de marchandises et de personnes aux frontières nord-américaines, ou adopter les mesures nécessaires pour réduire au minimum les risques pour sa sécurité et celle des autres. Mais ce faisant, il ne faut pas se laisser abandonner à un sentiment fataliste quant à l'assimilation ou à la convergence des normes. [...] Avec une union douanière, nous aurions des tarifs harmonisés, il ne serait plus nécessaire de prouver avant d'exporter un produit qu'il est d'origine nord-américaine. L'union douanière aurait des avantages, mais il faudrait encore se demander si on cesserait, aux États-Unis, de nous imposer des droits antidumping, des droits compensatoires, si nous aurions accès aux marchés publics américains, etc. Toutes ces questions n'ont pas été réglées par l'accord de libre-échange.

Daniel Schwanen, Institut de recherche en politiques publiques,
Témoignages, réunion n° 64, 28 février 2002.

Il est très difficile de faire marche arrière une fois les dispositions en place et une fois que cette première intégration commence à exercer des pressions pour une intégration plus poussée. Cela entraîne des conséquences à long terme que nous ne pouvons pas prévoir et par conséquent, il nous faut, à mon avis, être extrêmement prudents. De toute façon, à court terme, nous n'aurons pas une bonne idée de ce que cela signifie. Je ne vois pas non plus de preuves que l'administration actuelle s'intéresse à une grande idée.

Don Barry, université de Calgary,
Témoignages, réunion n° 80, 8 mai 2002.

Je maintiens plus que jamais que la voie la plus sûre est celle du gradualisme. Mes inquiétudes sont le fait de mes antécédents en tant que politicologue, et du côté des processus et de celui des objectifs. Négocier pour une grande idée, un cadre formel d'intégration accrue, serait une grave erreur, car en tant que stratégie, cela ignore ou déforme le contexte politique.

Reg Whitaker, université de Victoria,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

[...] L'ALENA semble de plus en plus être un arrangement ponctuel qui, pour être élargi et pour renforcer les aspects commerciaux, sociaux ou politiques de nos relations avec le Mexique et les États-Unis, exigera un effort politique majeur. Il semble actuellement qu'aux États-Unis, voire même au Canada, il n'y ait pas de volonté de faire avancer les relations commerciales vers une intégration économique encore plus poussée, sans doute en partie parce qu'on ne s'est pas encore complètement ajusté aux changements qu'a entraînés l'ALENA.

William Kerr, Centre Estey pour le droit et l'économie dans le commerce international, *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

Pour tirer parti des débouchés de l'espace économique nord-américain, le Canada doit examiner ses politiques et ses programmes pour déterminer s'ils contribuent à susciter des occasions économiques permettant aux Canadiens de participer à des activités à valeur ajoutée et à des activités axées sur le savoir au Canada, créent des mesures incitatives pour les investissements canadiens et étrangers, favorisent l'esprit d'entreprise et la volonté d'agir du secteur privé, réduisent les risques à la frontière, favorisent l'efficacité du fonctionnement des marchés nord-américains, permettent au Canada d'accroître sa productivité et sa performance sur le plan de l'innovation et jouent en faveur du Canada quand il s'agit de persuader des personnes hautement qualifiées dans certaines disciplines clés de l'économie du savoir qu'il fait bon vivre et travailler dans le Canada du XXI^e^ siècle.

Wendy Dobson, de l'École de gestion Rotman de l'Université de Toronto, a récemment exprimé une idée intéressante. Pour elle, il est maintenant temps d'agir. Le Canada devrait prendre les devants avant que les États-Unis ne soient obligés de réagir. Les événements tragiques du 11 septembre ont ouvert un créneau dans lequel le Canada peut se permettre de « penser grand » et d'engager le dialogue avec les États-Unis. Elle croit que les démarches de faible envergure passent inaperçues dans le système politique américain. Selon elle, il est possible de conclure une entente stratégique. La souveraineté, ce n'est pas seulement ce que nous cédons, c'est aussi ce que nous gagnons.

Peter Harder, Industrie Canada,
Témoignages, réunion n° 90, 13 juin 2002

Dans l'ensemble, elles partent du principe que, pour faire avancer l'intégration nord-américaine, ce qu'il faut maintenant, c'est de faire un grand bond en avant. Mais j'espère que votre comité, même s'il doit explorer toutes les possibilités, restera sceptique à l'égard des grands changements proposés. [...] Il est extrêmement peu probable que le système américain réponde cette fois-ci. [...] Deuxièmement, que le grand danger dans une grande idée, c'est qu'elle peut contenir de petites idées qui ne sont ni suffisamment discutées ni suffisamment comprises, comme la bombe à retardement que constitue le mécanisme de règlement des différends du chapitre 11 que nous avons accepté les yeux fermés sans en mesurer les conséquences. Ma conclusion est assez simple, peu spectaculaire, et peut-être pas très séduisante. Il faut y aller une question à la fois, être plus prudent et régler les questions qui doivent l'être.

Stephen Clarkson, université de Toronto,
Témoignages, réunion n° 77, 7 mai 2002.

A. Le débat entourant l'intégration accrue

Récemment, un débat s'est engagé sur les avantages de pousser encore plus loin l'intégration économique. Comme le Comité l'a déjà fait remarqué, la réaction américaine aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a donné un sentiment d'urgence aux discussions sur la forme que prendra l'intégration économique entre le Canada et les États-Unis. De façon générale, les partisans de l'intégration économique insistent sur les économies administratives et l'efficacité associées à l'élimination des règles d'origine, des contrôles à la frontière et des autres obstacles commerciaux. L'approfondissement de l'intégration en Amérique du Nord a mené des analystes du commerce, comme Michael Hart et William Dymond, à affirmer que les règles complexes qui régissent le commerce et les échanges transfrontaliers « nuisent au commerce et aux investissements. Les lourdes règles d'origine, les restrictions discriminatoires des gouvernements en matière d'approvisionnements, les procédures antidumping complexes, les enquêtes indiscrètes pour les droits compensateurs, les exigences réglementaires encombrantes, les considérations de sécurité vexatoires, les procédures coûteuses d'immigration et les autres mesures restrictives demeurent en place et découragent les décisions d'investissements dûment réfléchies et nuisent au commerce créateur de richesse[162] ».

Dans son témoignage devant le Comité, M. Hart a indiqué que le Canada et les États-Unis « essaient d'établir un marché commun respectant les règles, les institutions et les modalités propres à une zone de libre-échange[163] ». Préconisant un ALENA augmenté et mieux connu, il a demandé aux deux gouvernements « de gérer leurs relations et de renforcer les cadres institutionnels et méthodologiques, dans le but de gommer les différences, de réduire les conflits, de prévoir le changement, d'exploiter les possibilités et de gérer globalement le processus d'intégration[164] ».

Pour leur part, les opposants à un lien économique officiel soulignent la perte de la souveraineté en matière de commerce et d'autres domaines de politique que pourrait entraîner l'intégration accrue. Comme l'a affirmé un observateur de l'intégration nord-américaine, les inquiétudes politiques associées à la synchronisation accentuée avec les États-Unis ont déjà empêché le gouvernement du Canada de promouvoir activement le resserrement des liens entre les deux pays[165]. Don Barry de l'université de Calgary a mis en garde le Comité lorsqu'il a affirmé que non seulement il serait difficile de faire marche arrière après la signature d'une entente officielle d'intégration accrue, mais une fois l'entente mise en œuvre, elle exercerait des pressions pour une intégration plus poussée[166]. Le Comité a aussi noté l'avertissement de Robert Keyes de la Chambre de

---

[162] Michael Hart et William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Centre for Trade Policy and Law, université Carleton, 2001, p. 3.

[163] *Mémoire*, réunion n° 55, 5 février 2002.

[164] *Ibid.*

[165] Beatty (2001), p. 8.

[166] *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

commerce du Canada, qui a déclaré que « la réouverture de l'ALENA pourrait également poser des problèmes. [...] Cela peut ramener les discussions sur un sujet que vous préféreriez éviter, nous confronter à de nouvelles exigences ou mettre sur le tapis des questions qui avaient été laissées de côté[167] ».

Une autre préoccupation plus générale : si l'on se concentre sur les zones commerciales régionales (comme l'UE, l'ALENA ou l'APEC), le régime de commerce multilatéral supervisé par l'Organisation mondiale du commerce serait affaibli. La preuve à l'appui de cette théorie n'est pas, cependant, concluante. Bien des analystes prétendent que l'apparition de zones commerciales fondées sur le libre-échange pourrait, au contraire, renforcer le système commercial international.

Les progrès de l'intégration européenne réalisés grâce à l'élargissement de l'Union européenne ont également nourri les spéculations concernant la viabilité d'une « communauté » économique similaire en Amérique du Nord, voire une forme d'union quelconque. Ce qui complique le dossier de l'intégration au Canada, c'est que le Canada (tout comme le Mexique) n'est pas aussi fort que les États-Unis sur le plan économique, militaire et démographique. Un tel déséquilibre, déjà à l'esprit des responsables de l'élaboration des politiques canadiennes, compliquerait énormément les négociations d'une intégration économique poussée. Il faudrait surmonter un préjugé existant, que décrit Reg Whitaker : « Le poids disproportionnellement énorme des États-Unis au sein de l'ALENA est tel que lorsque des décisions politiques sont prises, elles sont presque invariablement celles de l'administration et du Congrès américains, des tribunaux et des divers organes administratifs et de réglementation du gouvernement américain [...][168] ». Une question importante demeure : étant donné le déséquilibre du pouvoir, le modèle de l'UE est-il valable pour le Canada?

Il faut mentionner aussi le manque apparent d'intérêt des Américains à l'égard d'une intégration économique continentale approfondie. Étant donné la différence de taille des économies nord-américaines et le fait que les exportations de marchandises des États-Unis au Canada représentent tout au plus 2 % du PIB américain, quel avantage les États-Unis peuvent-ils en retirer? Il semble que les « grandes idées », comme une union douanière, ne sont pas une priorité des États-Unis, contrairement à la libre circulation des biens à la frontière. Cette impression a été renforcée lors de la réunion que le Comité a tenue à Washington. Comme l'a si bien dit Doris Meissner du Fonds Carnegie lors de la réunion finale, les mesures relatives à la « frontière intelligente » « sont les seules à l'heure actuelle qui bénéficient de la volonté politique américaine ».

Cette opinion était partagée par les témoins au Canada. Par exemple, d'après Don Barry, l'administration américaine ne s'intéresse par à de telles grandes idées[169].

---

[167] *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

[168] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

[169] *Ibid.*

William Kerr, du Centre Estey pour le droit et l'économie dans le commerce international, estime que ces nouveaux arrangements sont prématurés, car « on ne s'est pas encore complètement ajusté aux changements qu'a entraînés l'ALENA[170] ». Stephen Clarkson doute fort des raisons qui pousseraient le Canada à consacrer ses efforts à de « grandes idées », ajoutant que l'administration américaine ne répondrait pas à l'ouverture du Canada et que ce type de propositions renfermerait « de petites idées qui ne sont ni suffisamment discutées ni suffisamment comprises, comme la bombe à retardement que constitue le mécanisme de règlement des différends du chapitre 11 que nous avons accepté les yeux fermés sans en mesurer les conséquences[171] ».

Même si les Américains (et les Canadiens) s'intéressaient réellement au resserrement des liens économiques continentaux, il est incertain qu'ils adopteraient une démarche trilatérale unique. En vertu de cette démarche, les trois pays négocieraient conjointement au lieu de procéder en parallèle (c'est-à-dire des négociations Canada- États-Unis et des négociations Mexique-États-Unis).

Les responsables de l'élaboration des politiques aux États-Unis et au Canada continuent de percevoir l'ALENA comme une « double entente bilatérale », « en deux temps », plutôt que comme un accord trilatéral. Dans le premier cas, on pourrait inviter le Mexique à s'y joindre « après avoir consolidé sa modernisation[172] ». Le gouvernement du Canada, par exemple, continue de mettre l'accent sur ses relations bilatérales avec chacun des partenaires de l'ALENA, même si ses relations avec le Mexique prennent de plus en plus d'importance. Selon d'autres observateurs, une démarche bilatérale en matière de coopération est préférable à une démarche qui engage les trois pays. Robert Keyes de la Chambre de commerce du Canada a souligné que les relations canado-américaines sont beaucoup plus développées que nos relations avec le Mexique et que, par conséquent, il faut accorder toute notre attention aux États-Unis[173]. Michael Hart est d'accord sur ce point, avançant que le Canada et le Mexique devraient poursuivre leurs efforts d'intégration en parallèle (non pas conjointement) jusqu'à ce que leurs intérêts se rejoignent davantage.

D'autres témoins divergeaient quant au modèle d'intégration. D'après Gordon Mace, un modèle d'intégration à deux temps est dangereux car il attise les peurs que suscite le modèle de « l'étoile et ses satellites » (les États-Unis sont l'étoile tandis que le Canada et le Mexique sont les satellites), un écueil que l'ALENA a tenté d'éviter la première fois[174]. Plusieurs témoins ont suggéré que le fait que deux pays (pas seulement le Canada) négocient avec les États-Unis pourrait se révéler utile si le Mexique aide à contrebalancer les intérêts américains. D'autres ont indiqué que même si la réalisation d'une véritable zone commerciale nord-américaine demeurait un objectif à long terme, le

---

170 *Témoignages*, réunion n° 83, 10 mai 2002.

171 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

172 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

173 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

174 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

Canada devrait commencer à élaborer des mécanismes trilatéraux pour discuter des intérêts communs comme la migration, la sécurité, l'énergie et les travailleurs.

Si une transformation des relations commerciales nord-américaines est souhaitée, quelle forme devrait-elle prendre? L'intégration devrait-elle se faire selon le cadre analytique traditionnel « du haut vers le bas » (zone de libre-échange, suivie d'une union douanière, suivi d'un marché commun, suivi d'une union économique et monétaire éventuelle), fondé en partie sur le modèle européen? Ou l'intégration devrait-elle se faire progressivement, en réglant des problèmes individuellement, dans un contexte moins officiel, sans orientation précise? Ou encore, faudrait-il prendre un peu de chaque démarche? La prochaine section décrit les options qui s'offrent et leurs avantages respectifs.

B. Options de l'intégration « du haut vers le bas »

On pourrait suivre l'exemple européen et adopter une progression logique, qui irait des accords de libre-échange (l'intégration la plus minimale) à l'union douanière, au marché commun puis à l'union économique[175]. On présume qu'il faudrait un traité international entre les trois pays membres de l'ALENA ou entre le Canada et les États-Unis pour officialiser les nouvelles relations.

1. Union douanière

Premièrement, on pourrait créer une union douanière. Dans un tel cadre, les pays participants s'engageraient à supprimer toute restriction sur leurs échanges et à adopter un tarif extérieur commun (et un même régime de contingentement) à l'égard des pays non membres. À l'heure actuelle, un grand nombre des marchandises qui circulent dans l'ALENA sont produites entièrement ou en partie à l'extérieur de la zone, d'où les règles d'origine destinées à déterminer ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas. À défaut de telles règles, les entreprises seraient incitées à acheminer les importations dans la zone de libre-échange en passant par le pays ayant le tarif extérieur le plus bas.

D'une façon générale, les marchandises expédiées partout en Amérique du Nord doivent être accompagnées d'une importante documentation, afin que chaque pays puisse appliquer ses propres tarifs aux produits ou à leurs éléments provenant de l'extérieur de la zone de l'ALENA. Dans une union douanière, toutefois, les importations seraient partout assujetties aux mêmes droits, et les règles d'origine servant à prouver que telle marchandise a été produite en Amérique du Nord deviendraient inutiles. Une fois dédouanés à l'entrée dans l'espace économique de l'ALENA, les produits pourraient circuler d'un pays à l'autre sans difficulté ni intervention.

---

[175] Cette progression est expliquée en détail dans l'ouvrage de Rolf Mirus et Nataliya Rylska. *Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions*, Western Centre for Economic Research, 2001, p. 3-6.

Une union douanière suppose que les États participants renoncent à une part de leur liberté décisionnelle (pour établir une politique commerciale extérieure et des tarifs extérieurs communs) contre certains avantages économiques (élimination des règles d'origine). Des témoins ont toutefois souligné que, certes une harmonisation des listes douanières forcerait le Canada à abaisser ses droits et à les ramener au niveau de ceux des États-Unis, mais que, pour près de 40 % des postes tarifaires, l'écart actuel est déjà de 1 % ou moins. De plus, comme l'a rappelé Barry Scholnick, professeur à l'université de l'Alberta, ces réductions tarifaires ne toucheraient que les 20 % du commerce canadien qui concerne des pays autres que les États-Unis et le Mexique[176]. En d'autres termes, il semble que l'harmonisation des tarifs douaniers ne poserait guère de problèmes[177]. Selon Michael Hart, « ce 1 % est à l'origine de règles et partant de nombreux formulaires à remplir, des formalités qui équivalent à une taxe de 3 ou 4 %[178] ».

Autre aspect de cette question : l'harmonisation de la politique générale en matière de commerce extérieur entre les partenaires de l'ALENA. Comme c'est le cas pour l'UE, l'éventuelle union douanière fonctionnerait vraisemblablement comme un bloc lors des négociations commerciales internationales à venir. Par conséquent, la capacité de chaque État membre d'agir indépendamment sur le plan de sa politique commerciale extérieure serait touchée. La Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique estime que « le Canada et les États-Unis devront en arriver à un consensus sur la tenue de négociations commerciales globales. Sinon, les deux pays devront à tout le moins réduire considérablement leurs divergences[179] ». Rod Hill, professeur à l'université du Nouveau-Brunswick, à Saint-Jean, redoute que, dans le cadre d'une union douanière, la politique commerciale ne soit décidée à Washington[180]. La Chambre de commerce du Canada met elle aussi en doute la capacité du Canada d'agir indépendamment de ses partenaires dans une telle union. En matière d'agriculture, par exemple, ses régimes de gestion des approvisionnements pourraient être menacés[181].

Notons aussi que les mesures de nature commerciale et économique ont gagné en importance en tant qu'outils de mise en œuvre de la politique étrangère ces dernières années et que la mise en place d'une union douanière impliquerait l'harmonisation d'une partie de notre politique étrangère. Pensons, par exemple, à Cuba ou à l'Iran, avec lesquels le Canada maintient des liens commerciaux alors qu'ils sont tous deux visés par un embargo américain.

---

176 Barry Scholnick, commentaires présentés au Comité, 9 mai 2002.

177 *Mémoire*, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, Audiences publiques sur les relations nord-américaines et l'ordre du jour du G8, 27 février 2002.

178 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

179 *Ibid.*

180 *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

181 *Mémoire*, Chambre de commerce du Canada, Intégration économique Canada-États-Unis : orientations pour l'avenir, juin 2002.

Côté avantages, par contre, l'élimination des règles d'origine devrait permettre de réduire les dépenses administratives et de faire des économies d'efficience à la frontière. Selon plusieurs témoins, en effet, en réduisant les exigences au chapitre des inspections frontalières et des formalités, on pourrait réaliser des économies allant jusqu'à 2 ou 3 % du PIB de l'ALENA. Louis Balthazar, professeur à l'Université Laval, estime qu'une union douanière avec les États-Unis est inévitable à terme, étant donné la formidable intégration économique déjà existante et la nécessité d'éviter les coûteux retards à la frontière, comme ceux qui ont suivi immédiatement les événements du 11 septembre[182].

L'établissement d'une union douanière *intégrale* supprimerait également pour le Canada un motif de friction important, à savoir la tendance des États-Unis à adopter des lois intérieures sur les recours commerciaux comme mécanismes protectionnistes. L'union douanière supposerait des recours commerciaux communs (droits antidumping et compensateurs) contre les pays extérieurs à l'ALENA et elle interdirait ce type de dispositif entre les pays membres. Bref, dans une union douanière intégrale, les États-Unis ne pourraient plus appliquer des droits compensateurs ou antidumping contre ses partenaires de l'ALENA. Comme l'a dit Alfie Morgan, de la Chambre de commerce de Windsor et du district, « une union douanière permettrait au moins en bonne partie de réduire les irritants commerciaux. Elle faciliterait la circulation des produits[183] ».

Toutefois, comme le craignent certains observateurs, Rod Hill, par exemple[184], les États-Unis pourraient insister pour que soit maintenu leur droit de recourir à des mécanismes tels les droits antidumping et compensateurs à l'égard du commerce à l'intérieur de la zone de l'ALENA. Les Américains pourraient également continuer d'imposer des obstacles non tarifaires (inspections sanitaires, règles de sécurité, etc.) aux exportations canadiennes[185].

Même alors, soutient l'économiste Richard Harris, de l'université Simon Fraser, dans un document de travail sur l'intégration économique nord-américaine préparé récemment pour Industrie Canada[186], la mise en place d'une union douanière *intermédiaire* comporterait des avantages économiques, sous la forme d'une diminution des dépenses liées à l'administration et aux transactions. Selon cette option, le Canada, les États-Unis et le Mexique adopteraient un tarif externe commun et harmoniseraient leurs autres politiques en matière de commerce international, mais les pays de l'ALENA pourraient continuer d'appliquer des droits antidumping et compensateurs à leurs frontières internes. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Harris est allé jusqu'à

---

182 *Témoignages*, réunion n° 60, 26 février 2002.

183 *Témoignages*, réunion n° 81, 9 mai 2002.

184 *Ibid.*

185 Chambre de commerce du Canada, 2002.

186 Richard G. Harris, *L'intégration économique de l'Amérique du Nord : problématique et recherches futures*, document de discussion d'Industrie Canada n° 10, avril 2001.

parler des règles d'origine comme d'un réel obstacle au commerce, en cette époque d'intégration verticale croissante des entreprises[187].

Enfin, M. Harris a évoqué la possibilité que — au lieu de transformer l'actuel accord de libre-échange en une union douanière — l'on applique les principes de ce type d'union aux industries qui ont le plus besoin d'un allègement des règles d'origine[188]. Sean Cooper et Alfie Morgan ont tous deux suggéré que l'industrie nord-américaine de l'acier, déjà fortement intégrée, serve de prototype à une union douanière. Selon eux, dans ce secteur, une partie considérable des droits de propriété, des sources d'approvisionnement et de la représentation syndicale chevauche la frontière. Un prototype de ce genre permettrait, pensent-ils, de mesurer les effets sur le Canada du passage éventuel à un tarif externe commun.

À Mexico, Rafael Rubio, président du comité des affaires internationales de l'Association des producteurs d'acier du Mexique, était du même avis. Il a souligné que le North American Steel Council était pour la première fois présidé par un Canadien. Selon lui, dans ce secteur hautement intégré de l'économie nord-américaine, le temps est venu d'abandonner les mesures temporaires et les recours commerciaux pour adopter des solutions à long terme. « Nous devons envisager une forme d'union douanière. Nous devons franchir ce pas. » Peut-être existe-t-il d'autres industries où les Canadiens pourraient songer à adopter des tarifs externes communs, dans le contexte de l'ALENA, pour des motifs pragmatiques[189]. Le Comité estime donc que ces possibilités méritent d'être étudiées sérieusement, aux fins d'établir les meilleurs moyens de bien servir les intérêts du Canada.

2. Marché commun

Les trois pays pourraient aussi, à terme, constituer un marché commun dans lequel les capitaux, les personnes, les biens et les services circuleraient librement. À l'heure actuelle, les frontières entre les pays membres de l'ALENA font obstacle. Une mobilité accrue de la main-d'œuvre est réellement l'objectif principal à ce stade du processus d'intégration, car elle favoriserait l'efficience économique et la hausse des revenus. Dans un marché commun, tous les obstacles aux mouvements temporaires ou permanents des citoyens entre les États membres seraient supprimés.

Souvent, le marché commun est associé à une convergence des politiques financières et monétaires et à l'élimination des obstacles non tarifaires comme la

---

[187] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

[188] *Ibid.*

[189] Voir, par exemple, le rapport d'octobre 2002 que nous a remis l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, *Strengthening the North American Economic Partnership: A Report on Issues and Opportunities for the Industrial Chemical Sector*.

réglementation des normes sur les produits. Ce type d'union permet un degré plus élevé d'harmonisation des politiques.

L'expérience de l'UE donne à penser qu'un marché commun nord-américain procurerait aux trois partenaires de l'ALENA des avantages non négligeables sur les plans de la concurrence et de la productivité[190]. Beaucoup craignent toutefois que la suppression des obstacles sans convergence préalable des revenus dans l'ensemble du territoire, provoque une très forte migration entre le Mexique, relativement pauvre, et les États-Unis. On redoute que l'arrivée massive de migrants mexicains menace le niveau de vie des pays plus riches, surtout les États-Unis[191]. Ce phénomène n'a pas eu lieu en Europe, où les migrations entre États membres et même entre régions d'un même État ont toujours été faibles, en raison surtout de facteurs linguistiques et culturels. Les écarts de revenus observables en Europe ne sont pas suffisants pour neutraliser ces facteurs. Enfin, il faut aussi considérer qu'un marché commun nécessiterait la création d'une série d'institutions politiques et juridiques bilatérales ou à l'échelle de l'ALENA, qui n'existent tout simplement pas pour l'instant.

Un certain nombre de nos témoins verraient d'un bon œil l'établissement d'un marché commun. Sean McCarthy, de la section de Terre-Neuve et du Labrador des Manufacturiers et Exportateurs du Canada estime qu'il faut d'urgence accroître la mobilité transfrontalière des travailleurs, dans un sens comme dans l'autre[192]. George MacLean, professeur à l'université du Manitoba, partage cet avis. Selon lui, la mobilité des biens, des services et de la main-d'œuvre, de même que l'élimination d'une lourde législation relative aux recours commerciaux (droits compensateurs et antidumping) à l'intérieur de l'Amérique du Nord, auraient des avantages pour le Canada — des avantages qui seraient rendus possibles par la création d'un marché commun.

3. Union économique

Troisièmement, on pourrait envisager la forme la plus poussée de l'intégration, à savoir une union économique, au sein de laquelle seraient harmonisées les règles de la concurrence ainsi que les politiques, monétaires, financières et structurelles. Il faudrait instaurer des institutions et des lois supranationales (en remplacement des lois nationales) pour régir le commerce à l'intérieur de l'union, ainsi qu'une coordination générale du transport et des politiques régionales et industrielles. Une telle union pourrait s'accompagner d'une monnaie commune, le dollar américain peut-être, et d'une politique monétaire unifiée, ce dont traite la section suivante.

---

[190] Barry Bosworth, *Integrating North America: Lessons from Europe*, notes de discussion pour la conférence de décembre 2001 sur l'intégration nord-américaine organisée par la Brookings Institution, p.5.

[191] Herbert Grubel et Fred McMahon, « Creating a Common Frontier for North America: Opportunities and Problems », *Fraser Forum*, mars 2002, p. 18.

[192] *Témoignages*, réunion n° 58, 25 février 2002.

La création de l'Union européenne a incité certains à envisager la possibilité d'une union économique analogue en Amérique du Nord. Par exemple, le président du Mexique, Vicente Fox, s'est dit favorable à l'instauration progressive d'une union douanière et d'un marché commun à l'européenne, ainsi qu'à la mise en place d'autres éléments clés associés à une intégration étroite : politique monétaire commune et coordination améliorée des politiques, notamment.

La « Vision 2020 » de Vicente Fox prévoit également la création d'un fonds destiné à atténuer les disparités économiques entre le Mexique, plus pauvre — dans le Sud surtout —, et ses partenaires de l'ALENA. Ce mécanisme serait analogue aux fonds de cohésion sociale organisés pour certains pays de l'UE, comme l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce[193]. Dans l'idéal, aux yeux du Mexique, il faudrait que la source de financement soit constituée par un nouvel instrument propre à l'ALENA, soit une Banque nord-américaine de développement. Certains estiment toutefois que la Banque interaméricaine de développement joue déjà ce rôle. Jusqu'à maintenant, il ne semble pas exister de consensus ni à Washington ni à Ottawa sur la création d'un fonds ou d'un mécanisme de financement nord-américain supplémentaire pour répondre aux besoins de développement du Mexique. Nous y reviendrons au chapitre 5.

Le Comité n'a entendu pratiquement aucun témoignage sur les avantages (ou les inconvénients) d'une union économique nord-américaine. Peut-être cela signifie-t-il que cette option n'est pas jugée réalisable dans un avenir prévisible. George MacLean, un des rares témoins qui en ont parlé, s'y oppose, car « on ne peut pas affirmer que l'harmonisation des politiques sociales ou monétaires du Canada et des États-Unis serait réalisable, ni même souhaitable[194] », a-t-il dit.

4. Des choix plus complexes qu'il n'y paraît

Dans la réalité, toutefois, les choix ne sont pas toujours aussi nettement démarqués. En pratique, les différentes étapes de l'intégration ne suscitent pas toutes le même degré de coopération supranationale. Par exemple, le Canada ne cesse de réclamer une plus grande coopération en ce qui concerne l'utilisation des recours commerciaux (droits antidumping et compensateurs) en Amérique du Nord, un problème extrêmement important pour notre pays. Nombreux sont les Canadiens qui trouvent que l'ALENA est insatisfaisant à ce chapitre.

Ces recours commerciaux semblent illogiques dans un contexte de libéralisation du commerce, et il reste beaucoup à faire pour en éliminer l'utilisation sur le continent. La vraie question, toutefois, c'est celle de savoir si les États-Unis accepteront ou non les changements suggérés. Il n'est pas certain que la mise en place d'une union douanière,

---

[193] Essentiellement, ce que le Mexique propose, c'est la création de transferts fiscaux entre le Nord et le Sud, comme ceux qui existent en Europe.

[194] *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

par exemple, supprimerait l'application du régime des recours commerciaux aux pays membres de cette union. .

C. Les démarches « de bas en haut »

Même avant les événements du 11 septembre, des groupes de gens d'affaires estimaient que le fonctionnement de l'ALENA laissait à désirer. En effet, répétons-le, la liste des motifs de discorde est longue : abus des procédures relatives aux droits antidumping et compensateurs, autres différends commerciaux portant sur des obstacles non tarifaires, par exemple : complexités des règles d'origine; restrictions appliquées aux marchés d'État; lois maritimes américaines désuètes qui empêchent les sociétés canadiennes d'accéder aux marchés américains du transport et de la construction maritimes; exigences différentes relatives aux normes de produits, à l'étiquetage, à la mise à l'essai et à la certification, etc.

De plus, dans la perspective d'une intégration économique et des problèmes liés à la protection de l'environnement, aux migrations et aux transports transfrontaliers, la coopération est indispensable pour que chaque pays puisse atteindre ses objectifs économiques, sociaux, environnementaux et sécuritaires. Dans le domaine des transports, par exemple, il faut réfléchir à l'accroissement du trafic dans les couloirs existants. Des coalitions de gens d'affaires et de représentants des pouvoirs publics réclament au moins 11 corridors commerciaux trilatéraux dans le cadre d'un plan intégré de transport et d'infrastructure.

Il existe deux possibilités de changements plus progressifs et moins structurés. Richard Harris, dans le document qu'il a préparé pour Industrie Canada, souligne que l'intégration de l'Amérique du Nord se réalise malgré l'absence d'un marché commun officiel et que certains secteurs subissent déjà des pressions en faveur d'une convergence ou d'une harmonisation des politiques. Ces pressions augmenteront à mesure que progressera l'inévitable intégration des économies canadienne et américaine.

Devant cette réalité, M. Harris propose que l'on envisage des mécanismes plus souples pour faciliter la mobilité transfrontalière à l'intérieur de la zone de l'ALENA et pour assurer une convergence graduelle des politiques. Cette démarche « de bas en haut » suppose une convergence dans un certain nombre de domaines stratégiques comme les questions frontalières, les transports, la mobilité de la main-d'œuvre, la concurrence sur le plan fiscal, les taux du change, les règlements et la politique de concurrence, la politique commerciale administrative (droits antidumping et compensateurs), les problèmes de protection de l'environnement et de ressources naturelles, et enfin, les droits sur la propriété intellectuelle.

En procédant à une harmonisation progressive, comme celle qui touche les procédures douanières et d'immigration depuis le 11 septembre, le Canada pourrait,

selon M. Harris, aboutir à une forme d'intégration de plus en plus comparable à un marché commun en bonne et due forme. L'harmonisation des politiques nord-américaines dans les domaines mentionnés ci-dessus pourrait se poursuivre par le truchement d'ententes bilatérales ou trilatérales. Selon cette méthode, les transformations seraient entreprises parce qu'elles favorisent la prospérité du Canada et répondent aux besoins sociaux et économiques du pays.

Il existe une autre voie, qui reconnaît la nécessité d'améliorer la relation nord-américaine tout en procédant de façon réaliste. C'est ce que Daniel Schwanen appelle l'« interopérabilité ». Selon cette formule, chaque pays garderait ses politiques et systèmes propres, mais veillerait à ce que ceux-ci autorisent les autres pays « à coopérer efficacement de manière continue dans des domaines où leur interdépendance poussée signifie qu'un manque de coopération pourrait entraîner de lourdes pertes[195] ». Selon M. Schwanen, « ce type d'entente favoriserait des relations économiques et sécuritaires avantageuses pour toutes les parties, sans compromettre les pouvoirs existants des parlements nationaux[196] ».

M. Schwanen fait reposer cette interopérabilité sur quatre piliers :

- « La nécessité, pour chaque pays, de reconnaître et de corriger les pratiques qui entraînent des risques graves pour les intérêts légitimes de l'autre. Par exemple, en matière de sécurité, empêcher que l'on contrevienne à ses propres lois, mais aussi tenir compte des menaces que les mouvements transfrontaliers pourraient entraîner pour les pays partenaires ».

- « Une meilleure gestion des différences les moins menaçantes (normes, règles de qualification ou politiques, p. ex.) qui sont susceptibles de causer des frictions au moment où les produits ou les personnes passent la frontière. Pour cela, il faudrait par exemple une reconnaissance mutuelle (c.-à-d. que chaque pays reconnaisse les normes de l'autre) et la création d'arbitres de détermination des faits, sur le modèle de la Commission de coopération économique. Bien sûr, la réussite pour ce qui a trait à ce pilier dépendrait de la volonté des États-Unis d'aplanir les « différences les moins menaçantes ». Comme l'affaire du bois d'œuvre le prouve, cette volonté fait souvent défaut ».

- « Une coopération de base plus grande dans l'établissement des normes et règlements eux-mêmes et dans l'allègement des divers processus d'approbation réglementaire, lorsque les vastes objectifs qui sous-tendent les normes sont manifestement les mêmes de part et d'autre ». Ici encore, comme c'est le cas pour la viabilité d'institutions politiques supranationales

---

[195] Daniel Schwanen, « Interoperability, not Convergence », *Options politiques*, novembre 2001, p. 47.

[196] *Ibid.*, p. 49.

en Amérique du Nord, on se demande si les États-Unis, en tant que puissance continentale dominante, ne préféreraient pas, plutôt que l'élaboration de normes et de réglementations communes, l'adoption pure et simple des normes américaines par le Canada. »

- « Une connectivité et une compatibilité améliorées entre les structures de transport[197] ».

1. Problèmes de réglementation

Tandis que les marchés et les systèmes de production sont de plus en plus intégrés, les entreprises se butent à d'autres obstacles non tarifaires, à savoir : les différences en matière de normes (santé et sécurité, emballage, sécurité en matière d'électricité, contrôle des émissions de gaz, analyse des aliments, langue), de règlements, d'étiquetage, etc. Inévitablement, tout cela s'accompagne de dépenses supplémentaires, de double emploi, de retards, et ainsi de suite. Pour le commerce, chaque règlement suppose des dépenses qui équivalent à des droits de douane. Avant qu'un produit passe la frontière, il peut devoir être modifié physiquement, réétiqueté ou faire l'objet d'une vérification de son origine et de ses composants[198].

En gros, il y a trois solutions possibles à ce problème : la reconnaissance mutuelle; l'harmonisation; et les politiques communes. En Europe, l'harmonisation des réglementations, jugée coûteuse et inefficace, a été remplacée par un accord selon lequel chaque gouvernement reconnaît les règlements des autres. Selon ce scénario de reconnaissance mutuelle, dès lors qu'un produit répond aux normes du pays A, il peut entrer dans le pays B sans restriction, à condition que le pays A accorde la réciproque au pays B[199]. Pour sa part, l'Institut Fraser, qui a son siège à Vancouver, appelle à une harmonisation des politiques réglementaires, ou à des mécanismes visant une reconnaissance mutuelle des politiques réglementaires, dans les domaines du transport, de l'environnement, des espèces menacées, de l'énergie, des lois sur la concurrence et des produits pharmaceutiques. Soulignons que le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, dans l'allocution qu'il a prononcée le 16 octobre devant le Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis, a préconisé une reconnaissance mutuelle des réglementations.[200]

Plusieurs des témoins entendus par le Comité souhaitent une harmonisation réglementaire plus poussée. Par exemple, Alfie Morgan trouve que nous devrions « harmoniser nos normes et nos procédures de façon qu'elles deviennent prévisibles

---

197 *Ibid.*, p. 49.

198 Grubel et McMahon (2002), p. 19.

199 Beatty (2001).

200 « Le Canada que nous voulons dans l'Amérique du Nord que nous bâtissons » (2002).

pour les entreprises et que la circulation commerciale devienne prévisible aussi[201] ». Guy Stanley, de l'Université d'Ottawa, est du même avis. Selon lui, il faudrait instaurer des initiatives « conçues pour assujettir les réseaux et les secteurs qui sont tellement importants sur le plan économique à un même ensemble de règles. Dans certains cas, cela implique un dépassement du traitement national[202] ». À titre d'exemples, il a cité la protection de l'environnement, les services financiers, les télécommunications et l'agriculture, domaines où une convergence plus grande des règles de fonctionnement et des normes réglementaires favoriserait la prospérité de l'Amérique du Nord.

En revanche, Robert Keyes, de la Chambre de commerce du Canada, et Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, souhaiteraient plutôt une démarche fondée sur la reconnaissance mutuelle : « L'avantage de la reconnaissance mutuelle, c'est qu'elle oblige chaque partie à reconnaître les normes de l'autre. Cela ne signifie pas que l'une ou l'autre partie doive modifier ses normes. Du point de vue politique, cela me semble faisable et ne nous oblige pas à harmoniser nos normes avec celles des États-Unis. La reconnaissance mutuelle nous permettrait de faire progresser nos relations et de garantir un meilleur accès au marché américain tout en évitant la question épineuse de l'harmonisation[203] ». D'après les témoins, la reconnaissance mutuelle pourrait être menée en procédant secteur par secteur, ou encore marchandise par marchandise.

Michael Hart défend lui aussi cette solution. À son avis, « il n'est nullement nécessaire pour le Canada et les États-Unis d'harmoniser les règlements, mais chaque pays pourrait profiter d'un processus de reconnaissance mutuelle des règlements de l'autre, car, dans la plupart des cas, les différences réglementaires entre les deux pays sont très minimes et le fruit de leur histoire et de leur système législatif respectifs, et ainsi de suite[204] ».

Recommandation 30

Lorsqu'il évaluera les mesures à prendre pour alléger le fardeau que l'existence de plusieurs systèmes réglementaires impose aux sociétés qui mènent des activités en Amérique du Nord et pour éviter les inconvénients d'une harmonisation réglementaire, le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces, devrait envisager sérieusement de conclure, avec ses partenaires de l'ALENA, des ententes visant une reconnaissance mutuelle des règlements existants. Selon ces ententes, les États reconnaîtraient le cas échéant les normes réglementaires des uns et des autres, ce qui faciliterait le commerce transfrontalier.

---

201 *Témoignages*, réunion n° 81, 9 mai 2002.

202 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

203 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

204 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

2. Problèmes de transport

Étant donné le volume du commerce Canada-États-Unis/ALENA, il importe qu'un système de transport efficace et économique soit en vigueur pour faciliter le passage aux postes frontaliers de notre frontière commune, qu'il s'agisse de transport terrestre (routes, ponts et chemins de fer), aérien ou maritime, dans toutes les régions du Canada. L'un des défis que comporte la mise en place d'un réseau de couloirs commerciaux nord-américains réside dans les partenariats que cela suppose entre les ministères fédéraux, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et entre les secteurs privé et public. En mettant l'accent sur un programme d'infrastructure à large portée, le gouvernement répondrait aux nombreux intervenants qui souhaitent un système de transport nord-américain et national à la fois complet, intégré et intermodal. Ce serait le moyen de prouver à nos partenaires de l'ALENA que le Canada est déterminé à faciliter le commerce et à améliorer les voies de transport transfrontalières.

Cela pourrait être particulièrement important dans des secteurs comme les chemins de fer, où l'on observe déjà une intégration de l'industrie nord-américaine, et le transport routier, où les deux pays s'efforcent d'harmoniser leurs réglementations et d'assurer le mouvement continu des marchandises. En ce qui concerne le rail, les options transfrontalières n'ont pas été entravées par les événements du 11 septembre, car l'échange électronique simplifié de données sur le trafic ferroviaire se fait déjà avant le passage réel de la frontière. Pour ces raisons, l'Association des chemins de fer du Canada soutient que les voies ferrées offrent un « avantage comparatif » lorsqu'il s'agit de transport transfrontalier de marchandises[205]. En revanche, il serait urgent de supprimer les différences qui existent entre les normes de sécurité canadiennes et américaines, car cela constitue un véritable problème pour l'industrie du transport routier.

Le plan continental intégré pour l'amélioration des transports entre les trois pays de l'ALENA pourrait prévoir des normes communes sur la sécurité des véhicules, de même que l'élimination des restrictions qui interdisent le recours aux transporteurs étrangers (lignes aériennes) pour assurer le transport intérieur. Si l'harmonisation des normes s'avérait difficile, on pourrait commencer par établir des normes minimales, puis faire en sorte que chaque pays reconnaisse les normes de l'autre (reconnaissance mutuelle). À propos du transport aérien, John Furey, de la Chambre de commerce de Saint-Jean, est favorable à l'instauration du cabotage dans la politique canadienne en matière de transport aérien[206]. Les transporteurs étrangers pourraient ainsi assurer le déplacement des passagers entre deux destinations canadiennes.

Ces dernières années, des administrations locales canadiennes, des entreprises et des organismes liés au commerce ont formé des associations de promotion des corridors commerciaux, souvent avec la participation de leurs homologues américains,

---

[205] *Mémoire*, Association des chemins de fer du Canada, juin 2002.

[206] *Témoignages*, réunion n° 63, 28 février 2002.

afin de soutenir les intérêts économiques de leurs régions, en facilitant le transport et, par conséquent, en encourageant le commerce, le tourisme et l'investissement. Un des importants facteurs qui ont contribué à la formation de ces associations a été l'adoption de la *Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21), loi américaine qui prévoit d'autoriser jusqu'à 219 milliards de dollars américains pour assurer des programmes de transport de surface au cours des cinq prochaines années. Sur cette somme, environ 700 millions de dollars au total (140 millions annuellement), seront directement attribués à des projets liés à des corridors et à la frontière. Ces programmes sont financés par l'entremise du Highway Trust Fund, qui recueille une partie des taxes sur les carburants pour les consacrer ensuite à l'amélioration des routes.

Reconnaissant l'importance des corridors pour la facilitation du commerce et le développement économique, en 1997, le gouvernement canadien a créé un Groupe de travail interministériel sur les corridors de commerce et de transport. Sa mission est la suivante : servir de point central pour la consultation et l'échange de renseignements entre les provinces, les parties prenantes et les groupes de promotion des corridors; servir de mécanisme pour coordonner les efforts déployés de concert avec le Département des transports des États-Unis, notamment en ce qui concerne l'infrastructure frontalière et les programmes de promotion des corridors, mais aussi les systèmes intelligents de transport (STI), la reconnaissance réciproque des normes, la recherche et la compilation de données.

Sean Cooper a évoqué les « craintes relativement à certains éléments concernant la création de ce couloir commercial dans notre pays. [...] Ce que nous craignons, [...] c'est que le gouvernement fédéral fasse passer ce couloir commercial du Québec à l'État de New York qui deviendrait ainsi le couloir de l'est. Encore là, on se trouverait à exclure la Nouvelle-Angleterre et le Canada atlantique, et nous voulons donc nous assurer que la transcanadienne de St. John's jusqu'à la frontière du Nouveau-Brunswick, et de là jusqu'au Maine, jusqu'à New York, demeure une priorité essentielle dans le développement de ce couloir commercial dans notre pays[207] ».

---

[207] *Témoignages*, réunion n° 61, 27 février 2002.

Annoncé dans le discours du budget de février 2000, le Programme stratégique d'infrastructures routières disposera de 600 millions de dollars, à compter de 2002, dont 63 millions serviront expressément à l'amélioration des passages frontaliers et de leurs abords. De plus, des fonds seront consacrés aux systèmes intelligents de transport, afin de promouvoir une utilisation plus efficace de l'infrastructure existante. Le budget de décembre 2001 a annoncé l'attribution de 600 millions de dollars sur cinq ans à un nouveau programme d'infrastructures frontalières, destiné à assurer une capacité suffisante pour soutenir le commerce aux principaux passages frontaliers du Canada. Grâce à un partenariat avec les provinces, les municipalités et le secteur privé, le gouvernement fédéral participera au financement de l'amélioration des infrastructures, à la frontière et à ses abords. Voici quelques exemples de ces interventions : l'amélioration ou la création de routes menant aux passages frontaliers; la création de centres de traitement des véhicules commerciaux, afin d'accélérer les dédouanements; et des systèmes intelligents de transport. Le Canada collaborera avec les États-Unis à la coordination des démarches entourant l'infrastructure frontalière.

La modernisation de l'infrastructure n'est qu'un des éléments du développement des corridors. Des politiques et des initiatives du gouvernement fédéral sont axées également sur les volets suivants : l'harmonisation des normes; le Programme d'autocotisation des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada; l'élaboration d'un cadre pour la coordination des initiatives de transport et pour la modernisation de l'infrastructure frontalière, selon les principes énoncés dans le Mémoire de coopération conclu entre Transports Canada et le département des Transports des États-Unis.

D. Et maintenant?

Wendy Dobson (et d'autres, y compris certains des témoins du Comité) souhaitent que le Canada négocie une union douanière avec les États-Unis, un marché commun ou encore une entente qui permettra au Canada de tirer avantage d'une économie nord-américaine unifiée[208]. Cette « grande idée » visionnaire devrait, dans l'idéal, procurer au Canada un meilleur accès aux marchés américains. Pour être acceptables, dans la perspective canadienne, les nouvelles modalités devront comporter l'abolition des règles antidumping et des droits compensateurs. En échange, le Canada devra vraisemblablement accepter des arrangements continentaux encore plus étroits en matière de défense et de sécurité, des politiques communes concernant la frontière, l'immigration, l'énergie, etc., comme le déterminerait la négociation d'une telle « entente stratégique ». La logique sous-jacente de cet argument veut qu'il soit impossible d'envisager l'objectif économique que constitue une intégration bilatérale plus approfondie, sans tenir compte des préoccupations des États-Unis en matière de sécurité. Bien entendu, il faut supposer que le but lui-même soit conforme aux intérêts canadiens.

---

[208] Wendy Dobson, « Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action », Institut C.D. Howe, *Commentaire* n° 162, avril 2002.

Comme le Comité l'a déjà mentionné dans le présent rapport, un certain nombre de témoins contesteraient les deux hypothèses qui sous-tendent les propositions formulées dans une telle « entente ». D'autres acceptent mal cette approche fondée sur une « grande idée » tant par pragmatisme stratégique que pour des motifs philosophiques. Ces derniers choisissent au contraire de défendre une méthode plus prudente et plus progressive pour la gestion de l'intégration de l'Amérique du Nord, de manière à protéger et à faire avancer les meilleurs intérêts du Canada.

Le Comité souscrit à l'opinion selon laquelle les mesures supplémentaires qui sont susceptibles d'apporter des avantages importants au Canada grâce à une intégration économique continentale plus poussée « peuvent être débattues en toute légitimité », comme l'a dit si habilement Reg Whitaker[209]. Pour cela, il y aurait peut-être lieu de prendre en considération des éléments appartenant aussi bien à l'approche « visionnaire » qu'à la démarche progressive. Comme nous l'a déclaré à Mexico Antonio Ortiz Mena, du Centro de Investigación y Docencia Económicas, si l'on consacre notre attention toute entière aux « grandes idées », on retardera peut-être la prise de mesures nécessaires à court terme (infrastructures de transport, cabotage, mise en place d'un régime de transport routier nord-américain, décentralisation des frontières, amélioration du règlement des différends, convergence graduelle des tarifs extérieurs). Les autres mesures immédiates préconisées par certains des témoins entendus par le Comité ont déjà été citées dans le présent rapport.

Pendant la réalisation de ces mesures, on pourrait lancer un débat sur les mérites relatifs des changements les plus audacieux associés à la « grande idée ». Le Comité a reçu beaucoup de témoignages aussi bien favorables que défavorables au principe d'une union douanière nord-américaine. Sans nous prononcer sur la question, il nous semblerait utile que le gouvernement fédéral entreprenne une évaluation détaillée des avantages et des inconvénients éventuels de cette option. Dans le cadre d'une telle étude, l'industrie nord-américaine de l'acier, déjà fortement intégrée, pourrait servir de prototype, parmi d'autres, à un type ou un autre d'union douanière élargie.

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait aborder l'intégration économique de l'Amérique du Nord sous deux angles. Les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALENA. D'autre part, sans prendre position quant au bien-fondé d'une union douanière nord-américaine, le Comité estimerait utile que le gouvernement entreprenne parallèlement un examen détaillé des avantages et des inconvénients de la notion d'union douanière dans le contexte nord-américain. Cette étude pourrait mesurer l'opportunité de prendre, entre autres, l'intégration de l'industrie nord-américaine

---

[209] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

de l'acier comme modèle d'une union douanière plus large, d'un type ou d'un autre.

4.6 Vers une monnaie commune?

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

La Chambre de commerce du Canada a adopté comme position qu'il était entièrement acceptable de maintenir le taux de change flottant, étant donné les importantes différences observées dans la structure fondamentale des économies canadienne et américaine. Il se peut que, d'ici 10 ou 20 ans, les économies canadienne et américaine aient une structure qui se ressemble davantage. Dans ce cas, les avantages d'un taux de change flottant risquent de diminuer, et il sera possible d'envisager d'autres régimes de change.

Chambre de commerce du Canada,
Mémoire, Ottawa, juin 2002.

Ce n'est pas une fausseté que de dire que la monnaie canadienne est encore basée sur les ressources naturelles et que l'économie canadienne est encore, beaucoup plus que l'économie américaine, basée sur les ressources naturelles. Elle l'est peut-être moins qu'avant, mais elle l'est encore, et cela exige que nous ayons une flexibilité monétaire tout simplement parce que le prix de nos ressources naturelles, le prix de ce qu'on exporte peut baisser. À ce moment-là, on a besoin d'un coussin qui nous permet d'exporter d'autres choses, qui nous permet d'exporter des produits manufacturiers. Ce coussin-là, c'est le dollar canadien.

Daniel Schwanen, Institut de recherche en politiques publiques,
Témoignages, réunion n° 64, 28 février 2002.

L'adoption d'un régime de change fixe ou, plus fondamentalement, la création de l'UMNA ne ferait pas disparaître les différences entre nos deux économies. En l'absence d'ajustements possibles du taux de change, les perturbations économiques touchant davantage le Canada se feraient sentir avec beaucoup plus de vigueur sur le marché du travail. On peut donc craindre que le taux de chômage canadien ne devienne plus volatile.

Benoît Carmichael, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Certains experts disent que le Canada devrait adopter le dollar américain comme devise commune. Je crois que cela confirmerait nos pertes en revenus réels et retirerait à la Banque du Canada toute marge de manœuvre pour orienter notre politique monétaire. [...] le débat sur la dollarisation porte actuellement sur les symptômes du malaise économique du Canada et non pas sur sa cause profonde qui est notre faible productivité.

Jayson Myers, Manufacturiers et Exportateurs du Canada,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

Ça me fait toujours rire quand on utilise le mot «commune». S'il est question de prendre le dollar américain, je ne vois pas ce que le dollar a de commun. C'est la monnaie d'un autre pays.

Richard Ouellet, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Nous devons bien savoir où nous mettons les pieds. C'est évidemment vous qui allez décider de la façon de procéder, mais il faut que nous examinions la situation pour savoir quelles seront les retombées sur notre compétitivité mondiale. Nous tenons aussi à préserver notre identité et nous sommes reconnus comme des partenaires de l'économie mondiale.

Sean Cooper, Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique,
Témoignages, réunion n° 61, 27 février 2002.

Pour ce qui est de la monnaie commune, je crois en effet qu'on ne doit pas aborder cette question en fonction de tabous. Je suis d'accord que c'est une question qui doit être étudiée.

Louis Bélanger, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Une question distincte du fonds de développement est la problématique monétaire. Nous avons trois options. La première est la dollarisation de fait. En d'autres termes, aucun gouvernement ne prend de décisions mais le Canada et le Mexique utilisent de plus en plus le dollar US. […] La deuxième option est la dollarisation de jure. *Les trois gouvernements s'assoient et décident d'adopter le dollar comme monnaie unique. La troisième option est une monnaie commune. […] Je pense que la plus probable est la dollarisation* de facto *[…]*

Robert Pastor,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

Je prédis que la devise sera très volatile en l'absence d'un changement formel dans le régime monétaire, et cette volatilité jouera et à la hausse et à la baisse. J'ignore à quel niveau elle se stabilisera à long terme, mais étant donné que le dollar canadien est une devise de plus en plus marginale à l'échelle mondiale, de très petits mouvements dans les flux de capitaux ont des effets très importants sur la valeur de la devise.

Richard Harris, université Simon Fraser,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

En fait, la seule question qui se pose est de savoir si, au cours de la prochaine décennie, c'est nous qui gérerons la question de la devise ou si c'est elle qui nous gérera par le biais de ce qu'on appelle la dollarisation. […] Au bout du compte, dans 10 ou 20 ans, nous nous servirons du dollar américain, sans tirer parti de la proposition de cette grande idée, sans ancienneté et sans influence sur l'organisme régissant le dollar, sans la dignité de ceux qui ont leur destin en main.

Gordon F. Gibson, Institut Fraser,
Témoignages, réunion n° 78, 7 mai 2002.

A. Situons le débat

Sauf pour la période entre 1962 et 1970, lorsque le taux de change du Canada était fixe par rapport à celui des États-Unis, les forces du marché ont déterminé la valeur du dollar canadien depuis la Deuxième Guerre mondiale. Depuis l'effondrement du système Bretton Woods en 1971, quand les États-Unis ont détaché leur dollar de l'or, le système monétaire canadien a été régi exclusivement par des taux de change flottants. Aucun autre pays développé ne peut se vanter d'avoir eu des taux de change flottants pendant une période si longue et presque dénuée de crises.

Ces dernières années, plusieurs facteurs ont entraîné un débat sur l'opportunité pour le Canada de chercher à obtenir un taux de change plus stable soit dans le cadre d'une union monétaire avec les États-Unis (et peut-être avec le Mexique), soit dans le cadre de l'adoption du dollar américain comme monnaie nationale, ce qu'on appelle la dollarisation. Il ne fait aucun doute que la création de l'Union économique et monétaire (UEM) en Europe ainsi que l'implantation parallèle de l'euro comme principale monnaie du continent ont contribué à stimuler l'intérêt à l'égard d'une union monétaire nord-américaine (UMNA) analogue. Il est permis de penser que le facteur suivant est encore plus important : la dévalorisation accélérée du dollar canadien depuis le déclenchement de la crise financière asiatique en 1997 a amené certains observateurs à préconiser des taux de change plus fixes au Canada.

Ces deux solutions sont fondamentalement différentes. Dans le cadre de la dollarisation, le Canada abandonnerait simplement sa monnaie pour adopter le dollar américain comme monnaie légale. Selon les sondages EKOS, cette solution semble être peu populaire au sein de la population canadienne (on favoriserait davantage une nouvelle monnaie continentale). Par contre, l'union monétaire impliquerait la création d'une monnaie nord-américaine analogue à l'euro, qui serait mise en œuvre probablement après une certaine période de taux de change fixe. Nombreux sont ceux qui considèrent que cette solution a peu de chances d'être retenue, puisqu'il faudrait convaincre les États-Unis d'abandonner leur propre monnaie, à laquelle ils sont profondément attachés.

Même si le Canada pouvait négocier une union monétaire avec les États-Unis et le Mexique, il lui faudrait presque certainement adopter un taux de change fixe jusqu'à ce que soient établies les modalités détaillées de la transition vers l'adoption d'une nouvelle monnaie. Donner suite à un tel scénario pourrait entraîner un débat intensif, particulièrement parce que, selon la parité des pouvoirs d'achat (PPA) établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le dollar canadien devrait s'échanger plus près de 84 cents américains plutôt qu'au niveau de 62 à 64 cents américains, comme ce fut le cas l'année dernière. Si un taux de change fixe n'était pas établi correctement, le pouvoir d'achat réel des Canadiens pourrait diminuer.

B. Le pour et le contre d'une monnaie commune

Pour évaluer les bénéfices et les inconvénients d'une monnaie commune, il faut en fin de compte soupeser les avantages économiques par rapport aux coûts économiques et politiques. Même s'il s'agit d'une question essentiellement économique, il est utile de se rappeler que les monnaies sont généralement créées pour satisfaire à des besoins et politiques (notamment, solidifier les liens entre les pays de l'UE) et économiques. Au bout du compte, le principal obstacle dans la démarche visant un taux de change fixe ou une union monétaire ou encore une dollarisation légalisée est probablement politique; néanmoins, il s'agit finalement de déterminer combien le Canada est disposé à perdre pour profiter des avantages de l'utilisation du dollar américain.

1. Le pour

Les arguments justifiant l'adoption d'une monnaie commune reposent sur deux points : les gains microéconomiques qui sont attribuables à l'élimination des risques et de l'instabilité de la monnaie; les entreprises qui sont moins enclines à améliorer leur productivité lorsque le taux de change est flottant. Les arguments économiques favorisant l'adoption d'une monnaie commune reposent habituellement sur l'éventualité des résultats ci-après :

- l'élimination des coûts de transaction lors d'un échange de monnaies;
- la réduction de l'instabilité découlant des fluctuations quotidiennes dans la valeur de la monnaie et l'élimination de l'incertitude au sujet de l'orientation que prendra la monnaie;
- la transparence accrue des coûts et des prix pour les pays en cause;
- l'élimination de la prime pour risque de perte sur les taux d'intérêt à long terme.

Adopter une monnaie commune en vertu d'une union monétaire ou d'une autre solution mettrait fin aux fluctuations monétaires. De plus, les exportateurs et les importateurs canadiens sauraient avec plus de certitude sur quoi fonder leurs décisions quotidiennes et à long terme. À l'heure actuelle, le recours à trois monnaies différentes dans le cadre de l'ALENA représente un obstacle important aux échanges commerciaux et au mouvement des capitaux. Les importateurs et les exportateurs, les touristes et les voyageurs d'affaires ainsi que les spécialistes des mouvements de capitaux entre les pays doivent acheter et vendre des devises, acquitter les coûts de transaction et composer avec l'instabilité des taux de change. Les coûts en devises peuvent atteindre jusqu'à un demi pour cent au Canada et au Mexique, soit plus qu'aux États-Unis[210]. L'élimination des risques découlant des fluctuations des taux de change et du désalignement entre les monnaies pourrait améliorer à la fois l'efficience économique, la compétitivité et la prise de décisions en matière d'investissements. Cette instabilité et ce désalignement sont inquiétants puisqu'ils accentuent l'incertitude, obstacle susceptible de restreindre de façon permanente les échanges et les investissements.

Les tenants d'une monnaie commune font également valoir que cette solution pourrait réduire les taux d'intérêt des obligations d'État à long terme. L'explication est simple : lorsque le taux de change est flottant, les investisseurs exigent une « prime de risque » pour compenser l'instabilité de la monnaie et sa possibilité d'une dévalorisation à long terme. Par conséquent, une prime de risque s'ajoute aux taux d'intérêt, ce qui est susceptible de décourager les investissements, de nuire à la productivité et, par la suite,

---

[210] Herbert Grubel et Fred McMahon (2002), p. 18.

de freiner la croissance économique du pays en cause[211]. Une union monétaire met fin aux fluctuations monétaires et, partant, à la prime de risque. Les nouveaux taux d'intérêt relativement moins élevés pourraient stimuler les investissements, ce qui devrait entraîner par la suite une hausse de la productivité et de la croissance[212].

La transparence accrue des coûts et des prix au Canada comme aux États-Unis constituerait un autre avantage d'une instabilité moindre du taux de change. Dans un système de taux de change flottant, il est difficile d'établir une distinction entre les changements imputables à des facteurs réels (comme les fluctuations dans la productivité) et ceux qui sont temporaires ou modestes. Lorsqu'une monnaie s'apprécie, ce manque de transparence peut donner lieu à des plaintes de dumping et de prix abusifs contre des sociétés étrangères, sans compter l'augmentation considérable de la pénétration des importations sur le marché intérieur qui en découle. Comme l'affirme un expert : « Cette situation serait impossible avec un système de taux de change fixe; tous pourraient mieux se rendre compte que les chances sont égales, et les intervenants pourraient mieux distinguer les modifications dans les coûts réels par rapport à celles dans le taux de change. Une telle situation pourrait réduire la tension qu'engendre actuellement l'application par les États-Unis de lois sur les droits antidumping et compensateurs contre les exportations canadiennes[213]. » Dans la mesure où un taux de change fixe ou encore une monnaie commune éliminerait ce problème, le nombre de différends commerciaux diminuerait et l'efficience économique augmenterait, ce qui devrait déboucher sur une diminution des coûts.

Une monnaie commune ou un taux de change fixe pourrait également réduire les coûts de transaction, les entreprises n'étant plus tenues de couvrir leurs ventes en dollars américains. Selon une estimation, l'élimination des coûts de conversion monétaire pourrait entraîner des gains annuels susceptibles d'atteindre 3 milliards de dollars[214]. La diminution des coûts de transaction de devises favoriserait les échanges, et le revenu du Canada augmenterait par conséquent, les ressources consacrées à la gestion des risques de change pouvant alors être affectées à d'autres domaines, notamment à la production. Cette réduction des coûts pourrait engendrer des avantages dynamiques supérieurs à ce que laissaient entrevoir les baisses dans les coûts initiaux.

Par contre, certains ont fait valoir que les coûts de transaction des devises sont peut-être exagérés. Le Canada a disposé d'un système de change flexible pendant une

---

211 Morgan Guaranty Trust Company Economic Research, J.P. Morgan, *Monetary Union in the Americas*, notes de recherche en économie, New York, 12 février 1999, p. 6.

212 Pour que ce scénario soit plausible, il faut supposer que la nouvelle banque centrale (ou réserve fédérale) réussirait d'une façon convaincante à appliquer efficacement sa politique monétaire. Une hausse de la prime de risque de perte sur les taux d'intérêt est naturellement tout à fait possible si la politique monétaire est moins convaincante après une telle union qu'avant celle-ci.

213 Richard G. Harris, « Trade, Money, and Wealth in the Canadian Economy », C.D. Howe Institute Benefactors Lecture, septembre 1993, p. 39-40.

214 John Murray, *Why Canada Needs a Flexible Exchange Rate*, document rédigé pour la conférence tenue à l'université Western Washington, 30 avril 1999, p. 8.

grande partie de l'après-guerre et a tout de même réussi à mettre en place le premier flux commercial bilatéral au monde. Les frais directs (p. ex., ceux de conversion) et connexes de l'utilisation de plus d'une devise (notamment, couverture et comptabilité) ne représentent généralement pas une proportion importante du coût total du commerce transnational. En ce qui concerne les échanges commerciaux du Canada avec les États-Unis notamment, il n'y a qu'une seule « étape » pour obtenir des devises américaines. Il faut comparer cette situation avec ce qui se passe en Europe, où les gains découlant de l'élimination de l'incertitude des taux de change et des coûts de transaction se multiplieront considérablement, en fonction du nombre de devises en cause. Des coûts de transaction inférieurs et une plus grande certitude économique en raison de la réduction des risques de change ont incité beaucoup plus les pays européens à adopter une monnaie commune.

Finalement, certains analystes signalent qu'une union monétaire avec les États-Unis encouragerait la flexibilité des prix et des salaires au fur et à mesure que les entreprises et les employés canadiens et américains accorderaient une attention plus grande à leur position concurrentielle en Amérique du Nord. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette situation devrait améliorer l'efficience économique, les salaires et les prix se rajustant plus rapidement et plus justement en fonction des conditions économiques[215].

Les tenants de l'abandon du dollar canadien prétendent souvent que la faiblesse de celui-ci a protégé les entreprises canadiennes contre toute l'ampleur de la concurrence étrangère; ces entreprises n'ont donc pas amélioré leur productivité de façon à favoriser une meilleure prospérité. Cependant, l'hypothèse du « dollar paresseux » est controversée et semble être peu étayée.

Ceux qui préconisent une monnaie commune font valoir que la chute du dollar canadien au cours des 25 dernières années a été très marquée et a contrecarré les aspirations économiques du pays. Selon eux, le régime monétaire actuel n'a engendré qu'un cycle infernal de dévaluation monétaire, de faible productivité et de chute vertigineuse du niveau de vie au Canada. Par contre, un dollar commun contribuerait à mettre fin à l'érosion de la productivité et de la valeur de la monnaie du Canada, ce qui constitue les principaux facteurs favorisant la richesse à long terme d'un pays.

L'argument permettant d'établir un lien entre le dollar canadien et notre productivité repose sur deux points. Premièrement, des études empiriques ont montré que la valeur du dollar canadien au cours des 25 dernières années avait épousé de près la tendance dans les prix des produits de base. Par conséquent, les taux de change flottants ont retardé les corrections que devait apporter le secteur des ressources : la dévalorisation du dollar canadien a protégé les fabricants de produits de base contre les répercussions complètes de la chute des prix mondiaux et a retardé le transfert

---

[215] Thomas J. Courchene et Richard G. Harris, « From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration », C.D. Howe Institute, *Commentaire*, 1999, p. 2.

nécessaire de la main-d'œuvre et des capitaux, de la fabrication des produits de base vers des secteurs d'activité de pointe favorisant la productivité[216]. Ce scénario pose un problème : la tendance à long terme des prix des produits de base a été à la baisse, mais la politique actuelle régissant le taux de change continue de renforcer notre dépendance à l'égard des exportations des produits de base, ce qui entraîne une réduction de notre niveau de vie.

Deuxièmement, certains soutiennent que la faiblesse du dollar contribue à garder nos exportations concurrentielles sans qu'il faille accroître la productivité. Même si elle peut procurer au Canada un avantage concurrentiel à court terme, la dévalorisation de notre dollar incite moins l'industrie canadienne à apporter les modifications structurelles nécessaires qui seraient susceptibles d'améliorer la productivité. En outre, si les technologies et le matériel essentiels aux innovations doivent être importés, toute dépréciation importante du dollar fera augmenter le prix des importations. À cause de la faiblesse du dollar, les entreprises éprouveront peut-être également plus de difficulté à verser des salaires concurrentiels qui permettent d'attirer les travailleurs étrangers et de conserver les employés actuels. Par conséquent, avec cette dépréciation constante de notre dollar, les entreprises canadiennes n'étaient pas aussi intéressées à effectuer les investissements pertinents ni à embaucher les travailleurs nécessaires afin d'améliorer leur productivité. Un expert a émis l'opinion suivante : « Au Canada, la solide croissance de la demande lors de la reprise et les faibles taux de change ont probablement retardé jusqu'à la toute fin de la décennie les investissements qui auraient permis d'améliorer la productivité de notre secteur manufacturier[217]. » Par conséquent, aligner une monnaie sur une devise plus forte enlèverait la « béquille » que procure le taux de change flottant sur le plan de la concurrence[218].

Dans les textes économiques, cet effet perçu est connu sous le nom de l'hypothèse des « entreprises paresseuses » parce que les auteurs supposent que celles-ci ne seraient plus intéressées à adopter des comportements favorisant la maximisation des profits. Autrement dit, les entreprises n'adoptent pas les comportements propres à une situation de concurrence sauvage comme elles le feraient normalement, selon la théorie économique. Après tout, si la faiblesse du dollar procure effectivement aux entreprises un nouvel avantage temporaire, elles devraient, toujours selon la théorie, tabler sur les occasions d'accroître leur part de marché au détriment de leurs concurrents (ce qui est exposé dans les plaintes de dumping liées aux modifications modestes de la

---

[216] Cet argument repose sur deux hypothèses : premièrement, il implique que la dépréciation de la monnaie ne se traduit pas directement par une hausse des prix intérieurs pour les autres biens, particulièrement ceux utilisés dans la fabrication des produits de base. Le cas échéant, les fabricants de produits de base au pays devraient composer avec une augmentation des coûts de production et hausser leurs prix pour conserver leur marge bénéficiaire (si la demande demeurait constante), ce qui annulerait certains des avantages de la dévaluation; deuxièmement, l'argument tient compte du fait que la baisse des prix stabilisera la demande (unités physiques de biens) ou la fera augmenter.

[217] Harris (1993), p. 36.

[218] Certaines preuves empiriques viennent étayer l'hypothèse que la faiblesse de notre dollar a nui à notre productivité. Consulter notamment « What Do We Do With The Dollar? », *Options politiques*, janvier/février 1999, p. 32.

valeur d'une monnaie), tout en investissant dans les nouvelles technologies. Même si la dépréciation de la monnaie porte le prix des importations de machinerie à un niveau prohibitif, il devrait y avoir suffisamment d'incitatifs pour que les entreprises locales comblent l'écart. C'est précisément la stratégie que les entreprises japonaises ont adoptée pendant une bonne partie de l'après-guerre : durant la période où le système de Bretton Woods était en vigueur et au cours d'une bonne partie de la décennie 1980.

Selon les tenants du taux de change flottant, l'hypothèse des « entreprises paresseuses » est un mythe. Ils citent le Japon à titre d'exemple. Après tout, les conseils d'administration des entreprises, prétendent-ils, sont payés pour veiller à ce que la gestion cherche constamment des solutions afin de maximiser les profits et la valeur des actions, quel que soit le taux de change. Si les entreprises ne fonctionnent pas ainsi, elles subiront les contrecoups du marché et affaibliront leur compétitivité.

Les tenants ajoutent que les critiques n'ont présenté aucune preuve montrant la relation de cause à effet entre la chute prolongée du dollar canadien (en chiffres réels) depuis le milieu des années 1970 et la faible croissance de la productivité. En fait, ils soulignent que c'est plutôt l'inverse : les fluctuations dans la productivité entraînent des modifications aux taux de change réels, et les baisses du taux de change ne représentent qu'un symptôme du déclin économique[219]. Selon la recherche empirique effectuée par la Banque du Canada et d'autres établissements, le déclin du rendement économique du Canada depuis 1970 peut être attribué essentiellement à deux facteurs : les variations dans les prix des produits de base (qui ont provoqué des chocs économiques) et l'écart entre le taux d'inflation au Canada et celui aux États-Unis[220].

De plus, la dépréciation du dollar canadien n'a pas complètement compensé la récente baisse dans les prix des produits de base sur les marchés mondiaux. Tandis que la diminution des prix des produits de base du tout début de 1997 à la fin de 1998 (crise financière asiatique) s'établissait à environ 20 %, le taux de change n'a chuté que de 8 %, et les fabricants de produits de base n'ont pas été protégés complètement contre le choc extérieur. C'est pourquoi la main-d'œuvre et les investisseurs continuaient d'être incités à occuper d'autres créneaux de l'économie, comme la fabrication. Par conséquent, les taux de change flottants n'ont pas totalement réfréné les adaptations industrielles qui auraient pu se produire autrement.

Finalement, les tenants d'une monnaie commune font valoir que des taux de change flottants n'ont pas été bénéfiques au Canada : la faiblesse permanente du dollar canadien laisse supposer que, parfois, les marchés cambistes ne réussissent pas très bien à indiquer le prix exact des monnaies, et la spéculation à court terme sur les devises ne fait qu'exacerber la tendance des devises à dépasser et à ne pas atteindre leur valeur

---

219 Murray (1999), p. 16.

220 En fait, le taux d'inflation du Canada du début des années 1970 à 1992, était supérieur à celui des États-Unis. Les taux d'intérêt du Canada étaient aussi plus élevés, ce qui a signifié une diminution des investissements et de la productivité ainsi que la baisse vertigineuse du dollar.

« réelle » (c.-à-d., la valeur qui reflète la force ou la faiblesse sous-jacente de l'économie). Si elles se prolongent assez longtemps, ces distorsions peuvent nuire à la productivité et à la croissance à long terme en retardant le passage de la main-d'œuvre et des investisseurs à des secteurs beaucoup plus productifs. Par contre, un taux de change fixe, une dollarisation ou une union monétaire enlèverait toute portée pratique à ces préoccupations.

2. Le contre

Sur le plan négatif, les tenants du statu quo proposent plusieurs arguments : le Canada et les États-Unis (et peut-être le Mexique) ne représentent pas encore une « zone monétaire optimale » (ZMO), un concept proposé par Robert Mundell, économiste canadien qui a remporté le prix Nobel en 1999; les taux de change flottants sont utiles pour atténuer les chocs extérieurs que subit le système économique; notre pays ne dirigerait plus sa politique monétaire et serait aux prises avec les difficultés inhérentes à l'application d'une politique monétaire unique; l'introduction d'une monnaie commune pourrait mettre fin au seigneuriage (revenu touché par un pays qui imprime sa propre monnaie, moins le coût réel de l'impression).

Premièrement, certains doutent beaucoup que les trois partenaires de l'ALENA constituent une zone monétaire optimale. Mundell établit comme principe qu'une union monétaire devrait idéalement être créée uniquement lorsque quatre conditions économiques sont réunies. D'abord, les pays membres devraient être parvenus à des niveaux relativement élevés d'intégration commerciale. C'est probablement l'argument le plus persuasif en faveur d'une union monétaire pour le Canada et les États-Unis : plus de 85 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis, et les échanges commerciaux bilatéraux ont plus que doublé au cours de la dernière décennie.

De plus, les pays contractant une union monétaire devraient être dotés de structures économiques analogues, de sorte que les chocs extérieurs, comme une augmentation subite des prix de l'énergie, influent d'une façon relativement uniforme sur eux. Un taux de change fixe ou une union monétaire peuvent ne pas se révéler utiles lorsque les pays en cause sont touchés différemment par les mêmes chocs économiques. Plusieurs opposants à l'intégration monétaire sont d'avis que les économies américaines et canadiennes sont en fait assez différentes. Par exemple, le Canada est un exportateur net de produits de base, tandis que les États-Unis en sont un importateur net. Sur le plan du volume des échanges, les exportations des produits de base continuent de représenter plus de 30 % des exportations totales du Canada. Même si à l'heure actuelle cette proportion est inférieure de la moitié à ce qu'elle était il y a 25 ans, elle est encore beaucoup plus élevée que dans les autres pays industrialisés et devrait se maintenir vraisemblablement à ce niveau dans un avenir prévisible. Leur instabilité caractéristique fait des prix des produits de base un important choc économique extérieur pour le Canada.

En outre, un système de transfert visant à assurer une protection contre les chocs propres à une région constitue un autre préalable à l'établissement d'une zone monétaire optimale. Les pays participants pourraient notamment coordonner leurs politiques fiscales de façon à ce que les recettes et les dépenses aplanissent les variations du cycle économique. Tel est le principe justifiant les conditions financières établies dans le pacte européen de stabilité et de croissance. Les pays membres aux prises avec des déficits supérieurs à 3 % et un ratio de la dette au PIB supérieur à 60 % peuvent devoir payer une amende pouvant atteindre un demi pour cent de leur PIB annuel.

Historiquement, les conditions préalables à une zone monétaire optimale ont rarement été réunies, même au sein des zones monétaires actuelles, y compris l'Union européenne, où une monnaie commune a été adoptée principalement pour favoriser l'intégration politique plutôt que pour satisfaire à des raisons économiques. Il est possible d'en conclure que la création d'une monnaie commune est davantage une question politique qu'économique.

Cependant, les tenants du taux de change fixe croient que l'économie canadienne est de plus en plus intégrée à celle des États-Unis et que les quatre conditions établies par Mundell à l'établissement d'une union monétaire se concrétisent encore davantage.

Il existe un deuxième argument important contre l'adoption d'une monnaie commune : les taux de change flottants ont été bénéfiques à notre pays en l'aidant à tenir le coup pendant les brèves tempêtes économiques comme la crise financière asiatique en 1997-1998, lorsque le Canada s'est retrouvé dans une position concurrentielle affaiblie en raison de la dévaluation marquée de plusieurs monnaies de l'Asie du Sud-Est. Si le Canada avait fonctionné dans un régime de taux de change fixe, ce qui précède habituellement une union monétaire, la Banque du Canada aurait été tenue d'acheter de sa monnaie ou de majorer ses taux d'intérêt à court terme afin de maintenir la valeur de sa monnaie ou les deux. Parallèlement, les entreprises auraient dû réduire leurs coûts en baissant les salaires ou, plus vraisemblablement, en procédant à des mises à pied et en fermant des usines.

Dans un régime de taux de change flottant, c'est le dollar canadien qui doit s'adapter lors des chocs économiques et non pas les salaires et les prix ou encore l'emploi et la production. Étant donné le lien étroit entre la valeur du dollar canadien et les prix des produits de base sur les marchés mondiaux, le dollar canadien a joué un rôle « tampon » important. Lorsque les prix mondiaux des produits de base augmentent, le dollar canadien est solide. Lorsqu'ils baissent, le taux de change flottant du Canada a tendance à avoir un effet tampon lors d'un choc, en rendant les exportations canadiennes plus abordables sur les marchés mondiaux.

Troisièmement, une monnaie commune ne permettrait pas au Canada d'appliquer une politique monétaire indépendante. Un problème se pose cependant : une politique monétaire « unique » ne conviendrait peut-être pas à tous les participants, et une politique monétaire établie en fonction des besoins des États-Unis pourrait nuire au

Canada. En Europe, la croissance rapide et l'inflation accélérée dans les régions périphériques pourraient amener la Banque centrale européenne à majorer ses taux d'intérêt. Parallèlement, d'autres pays membres de l'Union européenne (notamment l'Allemagne) pourraient devoir composer avec un ralentissement économique qu'exacerberaient les taux d'intérêts relevés. Autrement dit, une politique monétaire pourrait être pertinente dans un pays et ne pas l'être dans un autre si leurs structures économiques respectives sont différentes.

Dans le cadre d'une union, le Canada devrait abandonner une partie de sa souveraineté. Une union monétaire pourrait déboucher sur une situation où le Canada aurait voix au chapitre au sein de la banque centrale nord-américaine proposée (qui fonctionnerait notamment comme une banque fédérale de réserve) lorsque viendrait le temps d'établir la politique monétaire. Toutefois, si la dollarisation était adoptée, le Canada perdrait complètement sa souveraineté, puisque toutes les décisions relatives aux taux d'intérêt et à la masse monétaire seraient prises aux États-Unis, et le Canada serait peu ou point consulté.

Les pays contractant une union monétaire ou envisageant de le faire sont souvent motivés par la perspective d'obtenir une politique monétaire pertinente. Il peut en découler des avantages importants lorsque les principaux partenaires commerciaux sont moins tolérants à l'égard de l'inflation que la banque centrale du pays. Dans un tel scénario, la contrainte imposée à la politique monétaire par un régime de taux de change fixe est en fait considérée comme un élément positif. Par exemple, nombreux sont ceux qui prétendent que certains pays de l'Amérique latine assujettis à des taux de change flottants sont moins enclins à suivre les politiques économiques pertinentes que les pays régis par des taux fixes. Au Canada, la situation est naturellement assez différente, car notre politique monétaire est généralement tenue en haute estime.

L'envers de la médaille est le suivant : les membres d'une union monétaire perdent une partie de leur indépendance économique et politique en cédant leurs responsabilités en matière de formulation de la politique monétaire. Historiquement, de nombreux gouvernements nationaux ont hésité à adopter la devise d'un autre pays, de crainte de perdre la maîtrise de leur politique monétaire, notamment la capacité de fixer indépendamment les taux d'intérêt ou d'imprimer de l'argent. À tort ou à raison, nombreux sont les nationalistes économiques et les Canadiens qui se préoccupent du fait que l'adhésion à une union monétaire pourrait déboucher en fin de compte sur une union politique.

Étant donné leur position dominante en Amérique du Nord et, en fait, dans le monde, les États-Unis n'ont aucun besoin urgent ni désir apparent de parrainer une union monétaire nord-américaine (UMNA). C'est soit le Canada soit le Mexique qui devrait vraisemblablement la proposer, ce qui amènerait presque certainement les deux pays à

adopter le dollar américain[221]. Cela semble être particulièrement vraisemblable, étant donné l'attachement profond des Américains envers leur dollar. De plus, le gouvernement américain ne souhaiterait probablement pas abandonner son pouvoir décisionnaire — ou le revenu tiré du seigneuriage (voir les explications dans les paragraphes suivants) — afin de favoriser une telle union. Le Canada et le Mexique devraient donc céder à la Réserve fédérale américaine une part importante de leurs responsabilités sur leurs politiques monétaires respectives. Le mieux que le Canada pourrait probablement espérer serait que la Banque du Canada devienne la 13^{e} banque fédérale de réserve.

Encore là, il serait plus vraisemblable que les autorités monétaires américaines prendraient leurs décisions en fonction surtout des facteurs économiques les touchant. Par exemple, la Réserve fédérale pourrait très bien fixer les taux d'intérêt à des niveaux que les Canadiens n'aimeraient pas, peut-être afin de freiner une économie américaine robuste, qui ne serait pas au diapason du cycle économique au Canada. Une telle mesure ne poserait pas tellement un problème si les Canadiens pouvaient déménager facilement aux États-Unis pour profiter des perspectives économiques supérieures. Cependant, le déplacement de la main-d'œuvre entre les deux pays est très restreint, principalement pour des raisons institutionnelles. Aucun marché commun ni aucun mouvement libre de main-d'œuvre n'a encore vu le jour en Amérique du Nord pour appuyer une union monétaire.

À long terme, la théorie veut que la politique monétaire ne peut influencer que le taux d'inflation. Les tenants du taux de change flottant font valoir que la Banque du Canada a mieux réussi que la Réserve fédérale américaine à maîtriser l'inflation et que, par conséquent, les motifs justifiant la création d'une union monétaire pour cette raison sont rares ou absents. Pour prouver leurs propos, ils signalent que le taux d'inflation du Canada était inférieur à celui des États-Unis pendant la plus grande partie des années 1990. Par contre, les opposants se demandent si la perte de souveraineté serait si importante, soulignant que la Banque du Canada n'avait pas affiché beaucoup d'indépendance vis-à-vis de la Réserve fédérale américaine au cours des 20 dernières années en ce qui concerne la politique monétaire, et que les conséquences *récentes* de la baisse du taux d'inflation ont coûté cher, en l'occurrence la récession prolongée du début des années 1990. Le cycle économique du Canada étant considérablement tributaire de celui de notre voisin du Sud, il arrive souvent que le gouverneur de la Banque du Canada n'ait d'autre choix que de modifier les taux d'intérêt au Canada en fonction des décisions prises par les États-Unis à cet égard.

Finalement, abandonner les taux de change flottants pourrait entraîner la perte des recettes de seigneuriage. Actuellement, la Banque du Canada touche quelque 1,5 milliard de dollars en droits annuels de seigneuriage au pays : revenu du gouvernement pour l'émission de monnaie, le tout sans intérêt. L'adoption pure et simple de la devise américaine compromettrait ces recettes pour le Canada, puisque celles-ci commenceraient à être versées à la Réserve fédérale américaine. Dans le cadre d'une

---

[221] Parmi les solutions prônant un taux de change fixe, la dollarisation officielle entraînerait la plus grande perte de souveraineté quant à politique monétaire au Canada.

union monétaire nord-américaine, les recettes de seigneuriage pourraient être conservées; par contre, la Monnaie royale canadienne pourrait continuer d'émettre les billets et les pièces qui porteraient éventuellement un symbole nord-américain d'un côté et un symbole canadien de l'autre. Le tout devrait naturellement faire l'objet de négociations.

C. Opinions des témoins sur le débat

Sur le bien-fondé général de l'abandon par le Canada de sa monnaie, les témoignages entendus par le Comité, notamment lors des réunions à Washington et à Mexico, étaient essentiellement négatifs. Dans une grande mesure, les critiques d'un tel changement portent sur deux points : les problèmes découlant des structures économiques différentes en Amérique du Nord et, sur le plan de la politique monétaire, la perte du processus décisionnaire qu'entraînerait l'adoption d'une monnaie commune.

En ce qui concerne le premier point, plusieurs témoins ont signalé l'opportunité de conserver un taux de change flottant jusqu'à ce que les économies canadienne et américaine deviennent plus semblables sur le plan structurel. Certains ont fait valoir que, l'économie canadienne devant composer avec des chocs différents de ceux avec lesquels l'économie de notre voisin est aux prises, il serait utile que le Canada dispose d'un taux de change flottant pour s'attaquer à de tels chocs. Par exemple, une baisse du prix mondial de nos exportations pourrait dévaloriser notre dollar, ce qui nous protégerait du choc extérieur tout en permettant aux entreprises canadiennes d'écouler leurs produits sur le marché américain.

Quant à la politique monétaire, le Comité a entendu fréquemment l'argument qu'une monnaie commune diminuerait notre souveraineté en réduisant ou en éliminant le contrôle exercé par le Canada sur une telle politique : la Banque du Canada ne jouirait plus de sa souplesse actuelle pour influer sur cette dernière. Par contre, on a fait valoir que, jusqu'à présent, les taux de change flottants ont été bénéfiques au Canada dans ses échanges commerciaux transfrontaliers, sur lesquels la dollarisation n'a exercé aucune influence. Au Canada, le processus d'élaboration de la politique monétaire est pertinent. Il y a par conséquent peu de facteurs incitant le Canada à le remplacer par un processus américain.

En ce qui concerne l'éventualité d'une zone monétaire nord-américaine, Susan Minushkin, du Centro de Investigación y Docencia Económicas, a expliqué au Comité, à Mexico, que le degré d'intégration financière entre les trois pays variait de « très avancé » entre le Canada et les États-Unis à « presque inexistant » entre le Canada et le Mexique. Même si le taux de change très instable du peso par rapport au dollar continue d'être préoccupant — parce que récemment le peso était trop élevé, à l'opposé de la situation du dollar canadien —, l'intérêt du Mexique pour la dollarisation a été refroidi par ce qu'ont vécu dernièrement des pays de l'Amérique latine comme l'Argentine. Il n'est pas plus facile d'expliquer comment un tel changement aiderait le

Mexique à faire face à ce qu'il estime être des problèmes urgents dans le contexte nord-américain : l'inégalité des revenus et la mobilité de la main-d'œuvre. Selon Mme Minushkin, les Mexicains ne caressent nullement l'illusion d'être représentés au sein d'une autorité monétaire commune, qui a peu de chances de voir le jour, en mettant les choses au mieux. Par conséquent, l'union monétaire peut être étudiée et pourrait se révéler une bonne solution « dans 20 ans », mais dans les circonstances actuelles, « l'Amérique du Nord n'est pas encore prête[222] ».

Plusieurs témoins ont également fait valoir qu'une union monétaire a très peu de chances d'être créée, principalement en raison du manque d'intérêt de la part des Américains. Comme Laurence Meyer, spécialiste distingué au Center for Strategic and International Studies et ancien membre du conseil d'administration de la Réserve fédérale américaine jusqu'en janvier 2002, a indiqué au Comité à Washington que rien n'indiquait que les États-Unis partageraient un jour leurs pouvoirs monétaires avec un autre pays. Comme seule option réaliste, il reste la dollarisation *de jure* (selon la terminologie précitée de Robert Pastor).

Cependant, les observations formulées sur la question de la monnaie unique n'ont pas toutes été négatives. Plusieurs témoins ont apporté des points positifs : l'adoption d'une monnaie commune éliminerait l'incertitude du taux de change, ce qui faciliterait la croissance des échanges entre le Canada et les États-Unis, même si la perte de la souveraineté monétaire qui en découlerait dépasserait vraisemblablement tous les avantages obtenus.

Trois autres arguments ont été énoncés pour appuyer le principe du taux de change plus fixe. Premièrement, plusieurs témoins ont fait remarquer que la faible valeur de notre monnaie a contribué à « protéger » nos très bas niveaux de productivité. Selon eux, la chute du dollar a permis aux entreprises canadiennes de demeurer concurrentielles sans qu'elles ne soient tenues d'innover et d'augmenter la productivité en conséquence. Voici les propos de Gordon Gibson à cet égard : « [...] la soupape que représente le faible dollar a permis à l'économie canadienne de tarder à s'adapter à des circonstances plus modernes[223] ».

Cependant, d'autres témoins ont fait valoir le contraire en soulignant que notre monnaie se revaloriserait, une fois éliminées les causes profondes de notre faible productivité. Adopter la dollarisation avec les taux de change d'aujourd'hui réduirait malheureusement les revenus réels. Selon cette théorie, la solution préférable consisterait à mettre en œuvre un programme efficace d'amélioration de la productivité.

---

[222] Dans une étude récente sur les perspectives d'intégration nord-américaine, Rogelio Ramirez de la O, économiste mexicain, a conclu également que l'intégration monétaire n'est ni pertinente, ni nécessaire, ni souhaitable sur le plan économique. Voir *Le Mexique : L'ALENA et les perspectives d'intégration nord américaine*, The Border Papers, C.D. Howe Institute, *Commentary*, n°. 172, novembre 2002,à l'adresse : www.cdhowe.org.

[223] *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

Deuxièmement, M. Gibson a estimé que, dans 10 à 20 ans, la dollarisation *de facto* sera chose faite, et le Canada ne se retrouvera alors pas dans une position lui permettant d'obtenir les avantages d'une union monétaire : seigneuriage, influence sur la politique monétaire, etc.

Troisièmement, Fred McMahon, a signalé la trop grande importance accordée aux préoccupations relatives à la perte de souveraineté qu'entraînerait l'abandon du processus décisionnaire dans le domaine monétaire, ajoutant que l'objectif de la politique monétaire resterait le même malgré les changements d'orientation et que toutes les banques centrales ont comme « seul objectif clair » la stabilité des prix.

Enfin, malgré la résistance générale des témoins à l'ensemble du concept de l'intégration monétaire, plusieurs ont indiqué qu'il fallait examiner sérieusement la question, du point de vue canadien. Cette proposition est peut-être pertinente, quelle que soit notre opinion sur la question. Cet examen devrait chercher notamment à déterminer dans quelle mesure l'économie canadienne est déjà dollarisée. Comme l'a signalé Robert Pastor au Comité, il se produit à l'heure actuelle une dollarisation *de facto* en Amérique du Nord, c'est-à-dire que « le Canada et le Mexique utilisent de plus en plus le dollar américain. Les entreprises et les touristes utilisent le dollar, tout le monde utilise le dollar. Je crois savoir que plus de la moitié des dépôts bancaires au Canada s'effectuent aujourd'hui en dollars américains. Presque toutes les transactions des grandes sociétés se font en dollars. Si nous ne faisons rien, nous allons dans cette direction[224] ».

D. Opinions du Comité sur l'intégration monétaire

Le débat sur l'intégration monétaire a tendance à dégager les avantages microéconomiques d'une monnaie commune par rapport à deux éventualités : l'incapacité des taux de change fixes de s'adapter aux chocs économiques externes; la perte de souveraineté subie par les pays qui abandonnent leur monnaie et leur processus décisionnaire en matière de politique monétaire. Choisir entre ces deux éventualités n'est pas une mince tâche, les opposants à l'intégration monétaire et les tenants de celle-ci faisant valoir des points de vue pertinents et déterminants.

Quelle que soit l'issue du débat, la théorie de la « zone monétaire optimale » nous apprend que le Canada est loin de satisfaire à trois des quatre conditions essentielles pour adhérer à une union monétaire : les écarts dans les structures économiques respectives du Canada et du reste de l'Amérique du Nord; le manque de mobilité de la main-d'œuvre entre les partenaires de l'ALENA; l'absence d'un système de transferts fiscaux afin d'offrir une protection contre les chocs économiques propres à une région.

Même si les conditions relatives à la zone monétaire optimale n'ont pu être respectées, les différences ne sont pas insurmontables ni nécessairement permanentes.

---

[224] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

De plus, les taux de change flottants deviendront probablement moins utiles pour exercer un effet tampon en cas de fluctuations importantes dans les prix des produits de base, à mesure que les services et les produits manufacturés domineront de plus en plus les exportations canadiennes, comme c'est le cas aux États-Unis. L'économie canadienne pouvant de moins en moins compter sur les exportations de produits de base, il pourrait se révéler opportun ultérieurement de se pencher de nouveau sur les coûts et les avantages d'une union monétaire nord-américaine. Même les cadres supérieurs de la Banque du Canada, établissement dont la survie même serait menacée par l'adoption d'une monnaie commune, ont laissé entendre que l'intégration monétaire pourrait finir par constituer une option viable .

À brève échéance, le Comité est d'avis que la réaction stratégique appropriée consiste à prendre des mesures énergiques pour renforcer le dollar canadien au lieu de l'abandonner. Le Comité adhère à la majorité des témoignages selon lesquels l'intérêt fondamental du Canada réside dans le maintien d'un taux de change flottant.

Recommandation 32

Étant donné que certaines conditions préalables et essentielles à l'intégration monétaire nord-américaine — similarité des structures économiques des pays membres de l'ALENA, mobilité de la main-d'œuvre entre les pays et mise en œuvre d'un système de transferts fiscaux — ne sont pas réunies à l'heure actuelle, le gouvernement canadien devrait refuser les invitations à abandonner son régime de taux flottant. Il devrait continuer d'examiner attentivement les options à long terme qui s'offrent à lui sur le plan monétaire et en profiter pour évaluer dans quelle mesure l'économie canadienne est déjà dollarisée, et les répercussions connexes de cette dollarisation.

ANNEXE DU CHAPITRE 4
Organismes intergouvernementaux de l'ALENA

*[**Nota :** L'article dans l'ALENA ou une autre entente qui autorise la création de l'organisme ainsi que l'organisme ou la commission dont il relève figurent entre parenthèses.]*

Commission du libre-échange

- Secrétariat de coordination de l'ALENA
- Secrétariat de la Commission du libre-échange (article 2002)

Partie deux : Le commerce des produits

- Comité du commerce des produits (article 316, Finances)
- Groupe de travail sur les règles d'origine (article 513, MAECI)
  - Sous-groupe des questions douanières (article 513.6, Revenu)
- Comité du commerce d'articles de friperie (annexe 300-B, Industrie)
- Comité du commerce des produits agricoles [CPA] (article 706, Agriculture et MAECI)
  - Groupe de travail sur le classement des produits agricoles et les normes de commercialisation (annexe 703.2.25, Agriculture et MAECI)
  - Groupe de travail sur les subventions agricoles (article 705.6, Agriculture et MAECI)
  - Comité consultatif des différends commerciaux privés concernant les produits agricoles (article 707, Agriculture et MAECI)
  - Groupe de travail sur l'administration des contingents tarifaires (CPA, Agriculture et MAECI)

- Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires [CMSP] (article 722, MAECI, Agriculture)

  - Groupe de travail technique sur les pesticides (créé conjointement par le CMSP et le CMN [voir ci-dessous])
  - Groupes de travail trilatéraux et bilatéraux de l'ALE Canada-États-Unis (ALE — article 708, MAECI) :

    - Groupe de travail sur l'inspection de la viande, de la volaille et des œufs (CMSP)
    - Groupe de travail sur la santé des végétaux, les semences et les engrais (CMSP)
    - Groupe de travail sur la santé des animaux (CMSP)
    - Inspection des produits laitiers, des fruits et des légumes (CMSP)
    - Drogues vétérinaires et aliments du bétail (CMSP)
    - Aliments, boissons, colorants alimentaires et contaminants inévitables (CMSP)
    - Groupe de travail sur l'emballage et l'étiquetage (CMSP)
    - Inspection du poisson et des produits du poisson (CMSP)
    - Groupe de travail technique sur les pesticides (CMSP)

- Comité des mesures normatives [CMN] (article 913, MAECI)

  - Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres [SCTT] (annexe 913.5.a-1, Transports et MAECI)
  - SCTT I — Conducteurs et sécurité des véhicules
  - SCTT II — Poids et dimensions des véhicules
  - SCTT III — Signalisation routière
  - SCTT IV — Transport ferroviaire
  - SCTT V — Comité du transport de marchandises dangereuses
  - Sous-comité des normes de télécommunications (annexe 913.5.a-2, Industrie)
  - Conseil des normes automobiles (annexe 913.5.a-3, Industrie, Transports)
  - Sous-comité de l'étiquetage des produits textiles et des vêtements (annexe 913.5.a-4, Industrie)

Partie quatre : Marchés publics

- Groupe de travail sur les marchés publics (article 1021, MAECI)
- Comité des petites entreprises (article 1021, MAECI)

Partie cinq : Investissement, services et questions connexes

- Comité des services financiers (annexe 1412.1, Finances)
- Groupe de travail sur le commerce et la concurrence (article 1504, MAECI, Industrie)
- Groupe de travail sur l'admission temporaire (article 1605, Citoyenneté et Immigration)
- Groupe de travail sur l'investissement et les services (chapitres 11 et 12)

Partie sept : Dispositions administratives et institutionnelles

- Comité consultatif sur les différends commerciaux privés (article 2022, MAECI)
- Groupe de travail sur les mesures d'urgence (article 2001(2)d), Finances)
- Groupe de travail sur les subventions et les droits compensateurs (déclaration commune, 12/2/93)
- Groupe de travail sur le dumping et les droits antidumping (déclaration commune, 12/2/93)
- Chapitre 19 — Groupe de travail sur les recours commerciaux (chapitre 19, article 1907.1)

Commission de coopération environnementale (CCE)

- Conseil de la CCE (ANACDE, articles 9-10)
- Secrétariat de la CCE (ANACDE, article 11)
- Comité consultatif public mixte [CCPM] (ANACDE, article 16)
- Comités consultatifs nationaux [CCN] (ANACDE, article 17)

Commission de coopération dans le domaine du travail (CCT)

- Conseil de la CCT
- Secrétariat de la CCT
- Comités consultatifs nationaux (CCN)

Processus d'examen

- Processus d'examen à long terme — Le secteur automobile (annexe 300-A, paragraphe 2)
- Processus d'examen à long terme — GATT (annexe 300-B, section 7.3)

Institutions inspirées de l'ALENA

- Groupe de l'étiquetage de l'efficacité énergétique
- Groupe de la santé
- Groupe consultatif des transports
- Commission de coopération environnementale frontalière (CCEF)
- North American Development Bank (NADBank)
- Groupe de travail sur le dumping et les droits antidumping (déclaration commune, 12/2/93)

Source : *Les institutions de l'ALENA, La performance et le potentiel environnementaux de la Commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALENA, Commission de coopération environnementale, Montréal, 1997*, accessible à : www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/NAFTfr_FR.pdf.

CHAPITRE 5 : PRIORITÉS DU CANADA POUR LA PROMOTION DE SES RELATIONS BILATÉRALES ET TRILATÉRALES EN AMÉRIQUE DU NORD

5.1 Introduction

Le présent chapitre compte trois grandes sections. La première porte sur une question qui fait depuis longtemps l'objet de l'attention du Canada : les difficultés particulièrement importantes de la gestion de ses relations bilatérales avec les États-Unis. Cependant, dans le contexte plus général de l'élaboration d'une dimension nord-américaine de la politique étrangère du Canada, le Comité estime qu'il serait aussi dans l'intérêt du Canada, à long terme, de nouer des relations plus étroites avec le Mexique et d'étudier sérieusement la possibilité d'instaurer des formes trilatérales de partenariat. Ces deux derniers volets forment la substance des deux autres parties du chapitre.

Avant d'entrer dans ces divers sujets, il convient de souligner que la réalité nord-américaine oblige à aborder la question des relations bilatérales et trilatérales multiples à plusieurs niveaux. Marc Lortie, sous-ministre adjoint (Amériques) au MAECI, explique : « L'Amérique du Nord tient en réalité à quatre relations : trois bilatérales et une trilatérale (Canada-États-Unis; Canada-Mexique; États-Unis-Mexique et Canada-Mexique-États-Unis). La relation Canada-Mexique est la moins connue. Elle croît, mais doit être entretenue. Elle mérite son propre espace de croissance. Il ne faut pas considérer les relations trilatérales comme une solution de rechange à la relation Canada-États-Unis ou Canada-Mexique, mais bien comme une relation qui vient enrichir les autres et les appuyer[1]. »

Parallèlement, il est indéniable que la relation Canada-États-Unis l'emporte sur les autres en importance et comporte des éléments que le Canada devra prioritairement gérer sur le plan bilatéral. George Haynal, le prédécesseur de M. Lortie, a présenté la chose dans les termes suivants : « Il importe de bien distinguer entre un projet nord-américain et un projet canado-américain, tout comme il est très important pour le Mexique de comprendre ce qu'est un agenda nord-américain et un agenda mexicain [...] au fur et à mesure que ce discours progresse, il importera de plus en plus d'introduire la dimension nord-américaine, mais sans la confondre avec le problème

---

[1] *Témoignages*, réunion n° 57, 19 février 2002.

fondamental pour nous, qui est de bien gérer notre relation avec les États-Unis, une question de survie. Si nous ne gérons pas bien cette relation, tout le reste importera peu[2]. »

Le monde des affaires ainsi que l'ancien négociateur commercial du Canada et conseiller en matière de stratégie, Michael Hart, pour ne nommer que ceux-là, souscriraient très certainement à cette évaluation. Le Comité craint toutefois qu'insister d'abord sur les relations bilatérales du Canada avec les États-Unis ne lui fasse négliger les dimensions Canada-Mexique et trilatérales des relations nord-américaines. La force de l'habitude amène souvent à accorder tellement d'attention à la relation Canada-États-Unis qu'on oublie ces autres dimensions ou on n'y pense qu'après coup. Par exemple, la Chambre de commerce du Canada n'a fait nulle part mention du Mexique dans son mémoire écrit. Lors des témoignages de vive voix, Robert Keyes, vice-président de la division internationale de la Chambre, a dit que celle-ci avait institué, pour examiner les problèmes découlant de l'ALENA, un « groupe de travail trilatéral » qui comptait aussi des membres mexicains et américains, mais il a indiqué que le groupe avait par la suite été abandonné et que c'était surtout dû au manque d'intérêt des Américains. Alexander Lofthouse, analyste des politiques de la Chambre de commerce, n'en a pas moins reconnu d'emblée la pertinence d'un travail trilatéral dans certains dossiers précis, lorsqu'il a fait la déclaration suivante :

> [...] à mon avis il ne faudrait pas l'envisager sous l'angle d'une alternative : une entente bilatérale ou une entente trilatérale. Les progrès ne seront pas les mêmes sur tous les dossiers en même temps. L'expérience européenne est vraiment instructive sur ce plan. [...] En Europe ils ont un concept d'intégration modulée en vertu duquel les partenaires ne sont pas tous intégrés de la même manière et en même temps. [...] L'Accord de Schengen sur les frontières intérieures : ils n'en font pas tous partie parce qu'ils ne sont pas tous prêts.
>
> Je crois qu'on pourrait envisager la même chose pour le Canada, les États-Unis et le Mexique. Il y a certains dossiers sur lesquels nous pouvons travailler sur une base trilatérale, comme c'est déjà le cas pour la réduction des tarifs douaniers, les politiques d'investissement et ainsi de suite. Mais dans d'autres dossiers, comme par exemple les mesures de sécurité à la frontière ou la circulation des personnes, on ne peut pas procéder de cette façon. Il ne faut pas s'en faire, car nous parlons ici de trois pays très différents qui fonctionnent dans trois contextes très différents.
>
> En conséquence, s'il y a des dossiers sur lesquels il est préférable de travailler bilatéralement — le Canada et les États-Unis, ou d'ailleurs pourquoi pas, les États-Unis et le Mexique —, qu'il en soit ainsi. Je pense que nous pouvons construire cet espace économique trilatéral tout en réglant les problèmes de certains dossiers sur une base bilatérale. Je ne pense pas que les deux soient mutuellement exclusifs[3].

---

2 *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

3 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

Il y aurait aussi lieu d'éviter une approche trop étroite ou exclusive pour des raisons de politique étrangère au sens large. Tout comme George MacLean l'avait dit à Winnipeg, Brian Stevenson, vice-président de l'université de l'Alberta, a expliqué, à Edmonton, que le Canada pourrait progresser considérablement vers l'atteinte de ses buts multilatéraux dans l'hémisphère en concluant des arrangements régionaux et des arrangements trilatéraux, comme l'ALENA, et que lui et le Mexique pourraient apprendre beaucoup de leur « relation collatérale » respective avec leur voisin commun. M. Stevenson a fait valoir que « les deux situations les moins souhaitables sont des relations bilatérales asymétriques d'une part et des relations multilatérales tout à fait universelles d'autre part. [...] elles doivent toutes deux être complétées par un éventail d'options intermédiaires en matière de multilatéralisme et même certaines relations bilatérales stratégiques. Notre menu d'options politiques doit être large, mais il doit commencer par l'Amérique du Nord[4]. »

Laura Macdonald, de l'université Carleton, selon qui il apparaissait de plus en plus clairement que l'avenir du Canada, « que nous le voulions ou pas, est en Amérique du Nord », a signalé qu'il existait des indices d'une « trilatéralisation inévitable de questions auparavant bilatéra[les] », ajoutant que, sur le « plan politique, les décideurs de Washington auront beaucoup de mal à justifier le fait d'accorder un traitement plus particulier au Canada qu'au Mexique ». Comme elle l'a expliqué, « l'engagement canadien envers l'Amérique du Nord et en faveur d'une authentique relation trilatérale avant le 11 septembre était plutôt tiède. Les relations bilatérales canado-américaines se sont resserrées après le 11 septembre, tant au Canada qu'aux États-Unis. Je dirais, néanmoins, que la notion qui veut que nous nous livrions à une sorte d'approche à deux voies en nous préoccupant uniquement de notre relation bilatérale, excluant ainsi le Mexique, n'est qu'une vision à court terme. Je crois que nous ne serons pas en mesure de récupérer notre ancienne relation privilégiée avec les États-Unis, quelle que soit notre volonté de le faire. [...] Lorsque les Américains parlent de l'Amérique du Nord, en général ils pensent au Mexique[5]. »

Que ce soit vrai ou pas, d'autres témoins estimaient également que le Canada aurait tort de croire qu'il peut se dispenser sans risque de définir la place que le Mexique devrait occuper dans sa stratégie nord-américaine ou reporter l'étude de la question à plus tard. Selon Stephen Blank, la meilleure chose qu'il puisse faire serait de participer à une vaste campagne à l'échelle nord-américaine visant à créer des coalitions et des alliances et à trouver des partisans à l'intégration de l'Amérique du Nord, ajoutant qu'il s'opposait « à cette tendance au bilatéralisme, par opposition au trilatéralisme, qui se manifeste depuis peu dans la politique canadienne[6] ». Quant à lui, Guy Stanley a fait valoir l'argument suivant :

---

4 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002.

5 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

6 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

> Maintenant, le problème est que les Américains ont été attaqués sur leur propre terrain, et les enjeux sont très sérieux. Pour ne pas nous faire imposer une stratégie américaine, il faut que nous ayons quelque chose pour contrebalancer leur stratégie, avec le même sens d'urgence et un point de vue qui tienne un peu compte de nos atouts et de nos traditions différentes, ainsi qu'un répertoire ou une brochette de contributions concrètes que nous pouvons apporter dans le contexte d'une approche commune.
>
> J'aimerais aussi dire qu'il serait souhaitable d'inclure les Mexicains dans la même discussion ou dans le même débat, parce qu'on ne sait pas exactement ce que sera la direction de la politique américaine dans un proche avenir. Si on veut être en mesure d'encourager ou de décourager certaines choses, il vaudra mieux avoir une contribution considérable et reconnue, un partenaire qui nous appuie ou qui partage un peu la même perspective que nous et qui serait capable, dans le contexte où trois intervenants seraient impliqués, d'ajouter une dimension plus forte, une plus grande valeur que ce qui pourrait se produire si c'était fait unilatéralement. Autrement, je crains les décisions que les Américains pourraient peut-être prendre dans un proche avenir[7].

Bref, aborder les relations nord-américaines sur un seul front est insuffisant. Mais la nécessité de répartir correctement notre action entre plusieurs fronts oblige le Canada à se demander quelle serait la meilleure façon de gérer les multiples voies qu'emprunteraient ses relations avec ses partenaires nord-américains. Il faudrait aussi voir quand et comment il y aurait lieu de combiner ces actions et même de les pousser plus loin dans une perspective trilatérale. C'est de ces questions que le Comité va maintenant traiter.

A. GÉRER LA RELATION CANADA-ÉTATS-UNIS

En raison des multiples liens sur le plan de l'économie, de la sécurité et de l'environnement que nous entretenons avec les États-Unis, la gestion de nos rapports avec ce pays a toujours constitué un véritable défi sur le plan de notre politique intérieure aussi bien qu'extérieure.

Jon Allen, directeur général,
Direction générale de l'Amérique du Nord, MAECI,
Témoignages, réunion n° 42, 20 novembre 2001.

[...] le maintien d'une relation efficace avec les États-Unis est le seul impératif réel de la politique étrangère canadienne.

Denis Stairs, université Dalhousie,
Témoignages, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

Les diplomates canadiens savent depuis 25 ans qu'il n'y a pas de façon infaillible pour gérer les relations avec les États-Unis, puisque dans le système politique américain, le pouvoir n'est pas concentré en un seul et même centre[8].

Stephen Clarkson, université de Toronto.

---

[7] *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

[8] Tiré d'un argumentaire exposé dans un document à paraître, « The View from the Attic: Towards a Gated Continental Community? », exemplaire anticipé (cité avec l'autorisation de l'auteur).

Le Canada a besoin de meilleurs renseignements et de plus grands efforts de sensibilisation aux États-Unis. Nous devons engager les Américains aux niveaux local, régional et des États, où se manifestent les intérêts qui orientent la politique du Congrès et du gouvernement fédéral[9].

L'hon. Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international.

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

[...] il est très important de connaître le fonctionnement du système politique américain : quelles personnes possèdent le pouvoir, comment l'ont-elles obtenu, comment font-elles pour le conserver, qui sont leurs amis, quels sont les obstacles — ou s'agit-il d'un sénateur non conformiste qui cherche à être réélu et qui se défoule sur le Canada? Je ne tente pas de justifier le comportement des Américains, mais je crois que le Canada devra adopter une approche beaucoup plus pragmatique dans sa gestion des relations transfrontalières.

Reginald Stuart, université Mount Saint Vincent,
Témoignages, réunion n° 59, 26 février 2002.

Nous avons besoin d'une bonne direction politique. Il nous faut également une interaction entre les entreprises, celles qui sont actives aux États-Unis et qui ont des installations des deux côtés de la frontière. Nous avons également besoin de relations bilatérales comme celles que nous avons avec la Chambre de commerce des États-Unis et de relations entre nos chambres locales et les chambres américaines. [...] Nous devons également établir de bonnes relations entre nos parlementaires et les législateurs américains, nos provinces et les États, entre nos syndicats, et ainsi de suite. Nous devons agir sur divers fronts et répéter les mêmes messages en adoptant le langage que Washington pourra comprendre. Il faut continuellement se demander si nous visons juste, car ce n'est peut-être pas toujours le cas. Nous devons faire comprendre à nos amis américains que nous avons avec eux d'importantes relations qui servent les intérêts de nos deux pays. De nombreux Américains ne savent pas que le Canada est le principal partenaire commercial de 38 des 50 États. Savons-nous faire valoir cette réalité? Nous devons revoir toute notre stratégie de communication vis-à-vis des États-Unis.

Robert Keyes, Chambre de commerce du Canada,
Témoignages, réunion n° 89, 11 juin 2002.

Quelle est la meilleure façon de se faire entendre? Je n'ai pas de réponse simple à cette question, mais il est certain que vous ne réussirez pas à convaincre simplement en ayant des connections avec une poignée de personnes au niveau de l'exécutif. Vous ne ferez pas de vrai progrès en agissant simplement au niveau des ambassades. Vous ne progresserez pas vraiment tant que vous n'aurez pas établi de lien et de pont avec les membres de la Chambre et du Sénat.

Isaiah A. Litvak, Florida Atlantic University
Témoignages, réunion n° 87, 4 juin 2002.

---

[9] *Notes pour une allocution à la 8e cérémonie annuelle de remise des prix canado-américains d'excellence en affaires et au forum international des affaires*, « Le Canada que nous voulons dans l'Amérique du Nord que nous bâtissons », Toronto, 16 octobre 2002, disponible sur le site Web du MAECI, à www.dfait-maeci.gc.ca.

Nos meilleurs alliés, nous les trouverons fréquemment à l'intérieur de la population américaine. Ça, c'est un autre trait de la relation canado-américaine. Dans le cas du bois d'œuvre, à l'heure actuelle, nos meilleurs alliés sont les consommateurs américains, qui sont beaucoup plus nombreux que les compagnies américaines qui contestent notre système d'exportation. Les constructeurs de maisons aux États-Unis préfèrent acheter du bois canadien à bon marché. Ça, les ambassadeurs l'ont souvent répété. Je l'ai entendu de la bouche de Raymond Chrétien, il y a quelques années. Quand nous organisons un lobby, que nous avons une question à mettre en œuvre, à favoriser ou un point à défendre auprès du Congrès en particulier, il faut organiser des lobbies, des groupes intérieurs aux États-Unis pour pousser nos idées, surtout auprès du Congrès, qui est constitué de personnes élues qui sont très sensibles à ce que disent leurs électeurs, leur constituency comme ils appellent ça. Donc, nos meilleurs alliés, nous les trouvons fréquemment à l'intérieur de la population américaine.

Louis Balthazar, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Ce n'est pas que le Canada va avoir autant de pouvoir que les États-Unis, mais la question est de savoir comment on peut se faire prendre au sérieux et se faire entendre quand on a quelque chose d'important à dire. [...] je crois qu'il faut essayer d'exercer une influence. Mais je crois que cette influence a souvent plus de poids lorsqu'on se contente de dire qu'on veut aider au lieu de critiquer de l'extérieur avec une intransigeance de puriste. Je crois donc qu'on renforce l'influence des alliés si l'on formule des critiques indépendantes en montrant qu'on est en quelque sorte une opposition loyale, et pas simplement une opposition.

Joseph Nye,
Kennedy School of Government, université Harvard,
Témoignages, réunion n° 74, 2 mai 2002.

Traditionnellement, les observateurs des relations canado-américaines estiment que, pour mener à bien une initiative canado-américaine, il faut faire beaucoup de bruit à Washington et très peu de bruit à Ottawa. Autrement dit, la discrétion s'impose à Ottawa et au Canada à cause des susceptibilités du public, mais c'est le contraire aux États-Unis. Je pense que c'est toujours vrai au Canada, mais je crois qu'on exagère aujourd'hui la crainte d'une réaction hostile des Canadiens à une initiative canado-américaine.

Michael Hart, université Carleton,
Témoignages, réunion n° 55, 5 février 2002.

5.2 Mieux gérer la relation entre le Canada et les États-Unis

Au cours de l'histoire longue et compliquée des relations canado-américaines, le Canada a toujours dû tenir compte de la puissance visiblement supérieure de son voisin immédiat et concevoir des stratégies diplomatiques propres à lui permettre d'exploiter au maximum sa relation internationale la plus importante[10]. Les chapitres précédents renfermaient des recommandations relatives à certaines facettes des relations bilatérales entre les deux pays. Mais il importe au moins tout autant de répondre à la question, plus générale, de savoir quelle est la meilleure façon de gérer notre relation intense et changeante avec les États-Unis de manière à ce que leur gouvernement reçoive du Canada le message le plus fort, le plus clair et le plus cohérent possible chaque jour, mais aussi quand des circonstances exceptionnelles surviennent, comme lorsque nous

---

[10] Le lecteur trouvera un survol historique éclairant des façons dont le Canada a choisi de gérer sa relation avec les États-Unis dans Allan Smith, *Doing the Continental: Conceptualizations of the Canadian-American Relationship in the Long Twentieth Century*, Canadian-American Public Policy, n° 44, décembre 2000.

tentons de résoudre un différent commercial ou de faire progresser des initiatives canadiennes.

Comme de nombreux témoins ont surtout parlé des sujets de la seconde catégorie, qui attirent l'attention en haut lieu, une partie importante des témoignages a porté sur le bien-fondé relatif des « grandes idées » par opposition à l'étapisme dans la gestion de ces dossiers avec les États-Unis. Pourtant, si la stratégie arrêtée dans chaque cas dépend du dossier traité, les rouages qui président à l'élaboration d'une position générale et qui permettent de livrer des messages canadiens forts et cohérents en divers points des États-Unis sont les mêmes et sont tous aussi éprouvants. D'où l'avertissement de Michael Hart :

> Pour mener à bien des initiatives bilatérales, il est crucial d'apprécier [...] les différences fondamentales qui distinguent les institutions politiques et les philosophies des deux pays. L'expérience de l'application de l'ALE, de l'accord sur les pluies acides et d'initiatives du même genre montre que des initiatives canadiennes bien ficelées et bien menées peuvent être couronnées de succès, mais que cela ne se fait pas dans le calme ni rapidement. Il faut pour cela amener des intérêts publics et privés à exercer une pression tout terrain à Washington et dans l'ensemble des États-Unis, avoir l'appui inconditionnel du président, des gros canons de son Cabinet et des membres influents de la Chambre des représentants et du Sénat, appuis qui exigent une longue maturation. Toute entreprise qui ne jouit pas de tels appuis est vouée à l'échec[11].

Denis Stairs a signalé au Comité que le Canada a toujours fait appel à une combinaison de macro-stratégies et de micro-stratégies « [...] pour essayer d'uniformiser les règles du jeu avec les États-Unis, du moins dans une certaine mesure ». Les macro-stratégies visaient d'abord à diversifier nos relations économiques et autres à l'étranger et à obtenir le plus possible sur le plan multilatéral. M. Stairs a soutenu que ces tentatives ne sont plus aussi efficaces de nos jours et a ajouté que « [l]es micro-stratégies ont surtout visé à arrêter l'escalade politique dans l'ensemble des relations [et qu'elles] englobent plusieurs techniques éprouvées [...] », notamment les suivantes : éviter de traiter les dossiers en les liant à d'autres auxquels ils ne sont pas rattachés d'emblée; recourir à la diplomatie discrète lorsque c'est utile; établir des institutions bilatérales régies par des règles; convenir d'être en désaccord sur certaines questions (comme la souveraineté dans les eaux arctiques); faire du lobbying auprès du Congrès et du public américains. Il a ajouté que si ces stratégies sont encore très importantes, « [i]l faut [...] reconnaître qu'elles ne seront pas efficaces dans tous les cas où les Américains auront l'impression que leurs intérêts fondamentaux en matière de sécurité sont en jeu[12]. »

Au fil des décennies, certaines méthodes se sont révélées plus efficaces que d'autres, et nous en avons dégagé plusieurs qui sont d'une importance toute particulière pour la gestion d'une relation qui sera toujours exigeante à cause de la disparité de

---

[11] Michael Hart, *Mémoire*, 5 février 2002.

[12] *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

puissance qui existe entre le Canada et les États-Unis. En raison de cette disparité, beaucoup de témoins ont également soutenu qu'il est généralement préférable, pour le Canada, que les initiatives d'ordre bilatéral émanent du Canada plutôt que de notre voisin[13]. Enfin, bien qu'il soit souvent plus difficile qu'il ne semble d'établir une corrélation directe entre des faits tels que les fonds que le Canada affecte à la défense et la crédibilité dont il jouit à Washington, le fait de donner suite aux recommandations formulées dans le présent rapport ne pourrait que servir la cause du Canada à ce chapitre dans la capitale américaine.

1. La nécessité d'une meilleure compréhension de part et d'autre

Étant donné l'intimité et la complexité de la relation en perpétuelle évolution que nous entretenons avec les États-Unis, les témoins convenaient que pour que le Canada puisse émettre des messages clairs qui aient le plus de force possible aux États-Unis, il faut absolument que les deux pays se comprennent au moins sur trois plans.

Premièrement, il faut comprendre le système politique américain et tenir compte du fait que « la politique est toujours locale », en raison de la concurrence que se font continuellement les multiples intérêts locaux pour capter l'attention, et du rôle clé du Congrès américain. Le politologue James Laxer, de l'université York, avait raison, en 2000, même s'il parlait de manière générale, lorsqu'il a dit que « comprendre les États-Unis est devenu une question primordiale, voire *la* question primordiale pour le Canada[14]. »

Reginald Stuart a dit que le Comité devrait recommander au gouvernement de considérer comme prioritaire de faire ce qui suit :

> Nous informer de la nature du système politique américain et sensibiliser les Américains à celui du Canada. Les Canadiens qui traitent avec des Américains doivent comprendre comment leur système fonctionne, la séparation des pouvoirs, qui sont pourtant communs, ainsi que le rôle des comités du Congrès, de leurs présidents, de leurs membres et de leur personnel. Trop de Canadiens, même ceux pour qui elles ne devraient pas avoir de secrets, ne saisissent pas les différences qu'il y a entre les systèmes politiques des deux pays, et l'inverse est probablement vrai aussi[15].

Deuxièmement — même à supposer qu'Andrew Cohen ait raison quand il dit que « les États-Unis ne font pas de discrimination à l'endroit du Canada; ils n'en savent pas

---

13 Fen Osler Hampson, Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, « The Return to Continentalism in Canadian Foreign Policy », in *The Axworthy Legacy: Canada Among Nations 2001*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, p. 11-12.

14 James Laxer, *Stalking the Elephant: My Discovery of America*, Toronto, Viking, 2000, p. 13.

15 « Recommandations au Comité », *Mémoire*, Halifax, réunion n° 59, 26 février 2002.

plus long sur les autres pays non plus[16] » —, il importe de veiller à ce que les décideurs américains aient de la position du Canada dans certains dossiers et, ce qui est plus important encore, du Canada lui-même, une compréhension fondée sur les faits. Les politiques américains devraient avant tout savoir l'importance économique qu'a le Canada pour l'ensemble de leur pays ainsi que pour près de trois douzaines d'États et des milliers d'entreprises. Ils devraient aussi comprendre le rôle que le Canada joue à l'échelle internationale et, notamment, la capacité qu'il a d'emprunter des voies qui sont parfois fermées aux États-Unis.

Dans une optique plus large, il importe que les Canadiens sachent ce qu'ils veulent obtenir des États-Unis — ou, comme Denis Stairs l'a précisé, « ce qu'ils veulent et que les Américains les empêchent actuellement d'obtenir[17]. » Il est peut-être relativement facile de déterminer ce que le Canada vise à l'égard de certains dossiers commerciaux ou autres, étant donné le professionnalisme et la compétence des diplomates et autres fonctionnaires canadiens. Mais alors que la réponse finale à cette question au sens le plus large pourrait nous échapper à jamais, on peut dire que dans ce cas-ci, la recherche d'une réponse honnête pourrait être aussi importante que la réponse elle-même.

2. Augmenter le personnel diplomatique canadien et élargir son action

Les Canadiens à qui il incombe plus qu'à n'importe qui d'autre de faire entendre les messages du Canada et de défendre ses intérêts aux États-Unis sont nos diplomates professionnels. Le directeur général de la FOCAL, Don Mackay, a indiqué au Comité que la grande compétence de nos diplomates — et surtout de nos ambassadeurs à Washington — compte pour beaucoup dans leur efficacité. M. Mackay a déclaré ce qui suit :

> [...] l'ambassade du Canada à Washington a toujours été dirigée par un très haut responsable. Que ce soit Derek Berney ou M. Chrétien [...] ou l'ambassadeur actuel, Michael Kergin, ce sont là de très hauts fonctionnaires, et cette ambassade n'a qu'un seul objectif, celui de s'assurer que n'importe quelle personne d'importance au sein du gouvernement des États-Unis accepterait l'appel téléphonique de cet ambassadeur canadien. Je ne crois pas que l'accès ait jamais constitué un problème, parce que, selon ce que j'en sais, les présidents et tous les autres, acceptent de répondre aux appels téléphoniques de l'ambassadeur canadien en poste[18].

Pourtant, malgré sa très haute qualité, le personnel diplomatique — et militaire — du Canada est sous-financé et, par conséquent, débordé et surmené. Tom Axworthy a affirmé ce qui suit :

---

[16] Andrew Cohen, « Canadian-American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does it Matter if Canada Doesn't Matter? », in *Canada Among Nations 2002*, p. 44.

[17] *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

[18] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

> Les Américains sont pleins de bonne volonté à l'endroit du Canada, mais il faut abattre une somme phénoménale de travail pour pénétrer leur bureaucratie, apparaître sur l'écran radar du Congrès ou obtenir que nos appels franchissent le central téléphonique de la Maison-Blanche. En fait, il ne suffit pas de faire du lobbying auprès des sénateurs, des députés à la Chambre des représentants ou du personnel de la Maison-Blanche; le personnel de la myriade de comités de la Chambre et du Sénat et celui des politiques eux-mêmes sont également des garde-barrière à ne pas négliger. Washington bourdonne constamment d'activité [...] ce n'est pas une poignée de personnes que l'ambassadeur du Canada doit faire bouger, mais littéralement des centaines de personnes, parce que le gouvernement américain est un organisme aux nombreuses ramifications.

M. Axworthy a aussi comparé la représentation diplomatique du Canada aux États-Unis à celle du Mexique dans les termes suivants : « Dans notre poste étranger le plus important [...] Washington [...] les ressources humaines du Canada font figure d'amateurs à côté de celles du Mexique. Ce pays a des consulats dans une foule de villes américaines, et son ambassadeur à Washington est presque aussi important qu'un membre du Cabinet. Le Canada, au contraire, a quelques avant-postes dans les grandes villes américaines, et son personnel de Washington est surmené[19]. »

De même, Stephen Clarkson a récemment soutenu qu'à cause de la sous-capitalisation de la diplomatie canadienne et du changement de contexte qui prévaut dans la capitale américaine, « [...] Ottawa doit s'en remettre au personnel débordé de son ambassade à Washington, lequel applique les techniques ponctuelles et correctives de gestion de crise qu'il avait mises au point avant le libre-échange, lorsque les intérêts canadiens se ressentaient moins des sautes d'humeur du Congrès ou des tactiques de la Maison-Blanche[20]. »

Dans une allocution récente devant le Conseil des gens d'affaires Canada-États-Unis, le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a semblé reconnaître que le Canada est peut-être insuffisamment représenté à Washington et dans l'ensemble des États-Unis lorsqu'il a parlé de la nécessité « d'entreprendre des efforts plus intelligents de sensibilisation et de représentation aux États-Unis [...] pour garantir et améliorer notre accès et défendre nos intérêts ». Et il a ajouté : « Nous avons besoin de bureaux chargés de favoriser le commerce, de rechercher des investissements et de la technologie et de défendre les intérêts des ministères fédéraux, des provinces et du secteur privé[21]. »

Le Comité a déjà dit qu'il fallait affecter des ressources accrues à la diplomatie canadienne. C'est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les diplomates canadiens aux États-Unis. La représentation du Canada à Washington demeure d'une importance cruciale, mais le Comité croit également nécessaire de multiplier les

---

19 Thomas S. Axworthy, « A Choice Not an Echo: Sharing North America with the Hyperpower », mémoire présenté à la conférence sur la recherche du néo-libéralisme, Toronto, 27-29 septembre 2002, p. 7.

20 Stephen Clarkson, « Don't Give it Away, Mr. Chretien, Protect it », *The Globe and Mail*, 9 août 2002.

21 *Notes pour une allocution*, *op. cit.*, 16 octobre 2002.

consulats dans l'ensemble des États-Unis, dont le nombre a été réduit il y a des années pour lutter contre le déficit.

3. Porter une attention particulière au Congrès

Tous les gouvernements modernes sont complexes, mais le système politique américain a précisément été conçu de manière à l'être, il y a plus de 200 ans, afin de diviser le pouvoir et, ainsi, de comporter des freins et des contrepoids. Selon le professeur américain Stephen Blank, « [l]es Américains sont des gens difficiles. Leur régime politique est complexe. Il suffit de regarder [la série télévisée, *À la Maison-Blanche* (version française de *West Wing*)] pour avoir une bonne idée du fonctionnement de ce régime. Est-il possible de remporter des victoires partielles? Oui, à condition de travailler ensemble dans le cadre d'une stratégie concertée[22]. »

Michael Hart fait toutefois la mise en garde suivante :

> [...] à Washington les choses ne fonctionnent pas de la même façon qu'au Canada. Au Canada, nous sommes habitués à un gouvernement où le pouvoir vient du centre et se diffuse à partir de ce centre. À Washington, c'est exactement le contraire. Le pouvoir vient de la base et se concentre progressivement au centre[23].

Le président est sans conteste l'homme le plus important de Washington, et il importe donc d'avoir une interaction efficace avec l'Administration. Heureusement, ainsi que Denis Stairs l'a signalé, en général, « [n]ous pourrons satisfaire la branche exécutive américaine par l'application d'une collaboration quotidienne suivie [...][24]. »

Au Congrès, c'est différent. À titre d'institution, le Congrès est non seulement beaucoup plus complexe, mais il est probablement plus important pour les Canadiens que le président. Le Comité a demandé à Alexander Lofthouse, de la Chambre de commerce du Canada, en juin 2002, si le fait qu'un parti contrôle la Maison-Blanche plutôt que l'autre avait une incidence sur les relations entre le Canada et les États-Unis. M. Lofthouse a répondu qu'une « grosse partie du programme politique est dirigée par le Congrès. Même dans les domaines qui relèvent clairement de l'Administration, comme la politique commerciale, c'est le Congrès qui dicte souvent les actes de la Maison-Blanche.

---

22 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

23 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

24 *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

C'est une réalité, que ce soit le même parti qui contrôle les deux branches de l'exécutif ou que les rôles soient partagés[25]. »

Il peut être exaspérant de traiter avec des représentants et des sénateurs américains étant donné, d'une part, le pouvoir très réel qu'ils ont et, d'autre part, le fait qu'ils doivent faire presque continuellement campagne, ce qui privilégie les intérêts locaux. Le personnel politique du Canada et d'ailleurs a certainement repris à son compte la devise de l'ancien président de la Chambre des représentants, Tip O'Neil, selon lequel « la politique est toujours une affaire locale ». Ce n'est nulle part plus vrai qu'aux États-Unis. Comme Isaiah Litvak l'a déclaré au Comité :

> [...] si les États-Unis sont une puissance économique et politique mondiale, leur politique se fait au niveau local. Par conséquent, quand vous prenez, par exemple, la Chambre des représentants et même le Sénat, où l'on retrouve certains des hommes d'État les plus éminents des États-Unis, on a quand même une politique qui se fait à l'échelle locale.
>
> Je n'ai pas besoin de vous parler de la séparation des pouvoirs [...] Le problème, ce sont les élections. Ce sont les intérêts locaux qui comptent à ce moment-là. Ce sont les intérêts locaux qui l'emportent bien souvent sur ce qui devrait à notre avis être les intérêts nationaux de l'Amérique[26].

Cela a des implications importantes pour le Canada. Comme Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, l'a écrit, « à Washington [...] une puissance étrangère n'est qu'un intérêt spécial de plus, et d'ailleurs pas tellement spécial en fait ». « Le gouvernement étranger doit bien comprendre qu'il est sérieusement désavantagé face à d'autres intérêts spéciaux pour la simple raison que les intérêts étrangers n'ont ni sénateurs, ni membres du Congrès, ni agents du personnel pour les représenter à la table des négociations. Ils n'ont ni vote ni comités d'action politique[27] », ajoute-t-il. Pour cette raison, notamment, un certain nombre de témoins ont fait état de la difficulté de se faire remarquer aux États-Unis, alors que d'autres convenaient avec Stephen Clarkson que « moins les Américains pensent à nous, mieux c'est. [...] À mon avis, il vaut mieux que les Américains ignorent certaines choses qui nous distinguent, plutôt que d'en être trop conscients[28]. »

---

25 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002. Dans son rapport d'octobre 2002 intitulé *Une nation en péril : le déclin des Forces canadiennes*, la Conférence des associations de la défense soutient que « Les États-Unis fondent leurs politiques commerciales sur 'l'équilibre' » et que « En fin de compte, l'arbitre dans les dossiers commerciaux, y compris les différends, c'est la Maison-Blanche ». Ces deux énoncés sont pour le moins douteux et témoignent de la nécessité pour le Canada de mieux comprendre le système politique américain.

26 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

27 Cité dans *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

28 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

4. Forger des coalitions

Le travail des diplomates canadiens en poste aux États-Unis a évolué au cours des deux dernières décennies, puisqu'ils ont élargi leur mire au Congrès ainsi qu'à l'exécutif[29]. Bien qu'il soit crucial que leur champ d'action soit aussi étendu, ce n'est toujours pas suffisant. Comme Stephen Blank l'a souligné, il y a des années,

> [...] les ambassadeurs canadiens à Washington n'avaient de contacts qu'avec le gouvernement, jamais avec le Capitole, parce qu'ils jugeaient que cela ne se faisait pas. Ensuite, après les ambassadeurs Gotlieb et Chrétien, les Canadiens ont enfin découvert le Capitole.
>
> Permettez-moi de vous parler de ce qu'il y a à découvrir, c'est-à-dire du reste du pays. La réalité, c'est que [...] le processus politique américain est long, local et perméable, mais qu'il faut des efforts pour y participer.

M. Blank a surtout insisté sur les États frontaliers qui s'intéressent naturellement au Canada du fait qu'ils font déjà du commerce avec lui et qu'ils sont en étroite interaction avec des Canadiens. Il a affirmé ce qui suit :

> vous ne passez pas un temps suffisant à former les réseaux et les coalitions qu'il vous faut pour avoir de l'influence aux États-Unis. L'idée que le Canada est un intervenant secondaire et le fait qu'il soit traité comme tel sont autant dus aux Canadiens qu'à n'importe qui d'autre. [...] Le Canada n'est pas petit et n'est pas insignifiant, mais il doit participer à un processus complexe d'élaboration de politiques[30].

Le professeur Don Barry nous a prévenus, à Calgary, qu'il ne sera toutefois pas facile de former ces coalitions, pour les raisons suivantes :

> [...] un problème c'est qu'il n'y a pas vraiment de groupes d'intérêts canadiens comme tels aux États-Unis. Nous avons une influence sectorielle et régionale, ce qui nous impose un certain type d'approche. À cause de cette influence sectorielle ou régionale, la perception américaine du Canada se concentre rarement au niveau national. En fait, certains présidents ont même décrit le Japon comme le principal partenaire commercial des États-Unis. Reagan et Nixon l'ont tous deux fait. De plus, Condeleesa Rice, la conseillère du président en matière de sécurité nationale, ne savait même pas que le Canada était le principal partenaire commercial des États-Unis.

---

29 Il y a des dizaines d'années, les diplomates canadiens n'avaient de contacts qu'au Département d'État. Comme Lester Pearson l'a fait observer avec une ironie désabusée en 1964, « J'ai déjà été diplomate. J'étais ambassadeur à Washington. Et à l'époque, le Département d'État ne me permettait jamais de rencontrer des membres du Congrès. Il avait certainement raison, car si les diplomates avaient commencé à établir des contacts trop personnels avec des membres du Congrès, cela n'aurait pas eu tellement d'effet sur le Congrès, mais je me demande ce que cela aurait pu signifier pour les diplomates et pour le Département d'État [...] » *in* Roger Frank Swanson (sous la dir. de), *Canadian-American Summit Diplomacy 1923-1973: Selected Speeches and Documents*, McClelland and Stewart, 1975, p. 230.

30 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

> Le genre de diplomatie que nous utilisons nous est imposé par la nature de notre influence sur les États-Unis. Nous sommes presque obligés de recommencer chaque fois qu'un problème se pose, parce qu'il nous faut trouver les alliés appropriés sur chaque question. On ne peut pas toujours compter sur le même groupe[31].

Le professeur Litvak a déclaré que l'établissement de liens avec les membres du Congrès, les États et les pouvoirs locaux aux États-Unis devrait faire partie intégrante d'une stratégie canadienne proactive pour « faire de vrais progrès » en ce qui concerne les questions d'intérêt régional et national[32] :

> ... il est certain que vous ne réussirez pas à convaincre simplement en ayant des connections avec une poignée de personnes au niveau de l'exécutif. Vous ne ferez pas de vrai progrès en agissant simplement au niveau des ambassades. Vous ne progresserez pas vraiment tant que vous n'aurez pas établi de lien et de pont avec les membres de la Chambre et du Sénat. Ce que je trouve très positif en 2002, ce sont les rencontres croissantes des dirigeants des gouvernements provinciaux avec leurs homologues américains. [...] La meilleure façon de sensibiliser des personnes qui vont ensuite exprimer quelque chose de plus important à Washington, de façon à mieux faire connaître le point de vue des Canadiens, c'est d'établir des alliances et des partenariats solides au plan local. Il faut donc agir au niveau régional, mais sans toutefois exclure les intérêts nationaux.

5. Coordonner des relations multiples

Les diplomates canadiens continueront de constituer la « première ligne » dans les relations du Canada avec les États-Unis, mais aucune voie de communication ne peut donner à elle seule de bons résultats dans une relation aussi complexe. Le gouvernement doit donc coopérer davantage avec les entreprises canadiennes et d'autres groupes du Canada, y compris des entreprises issues de maillages entre les secteurs public et privé, et des groupes américains aux intérêts similaires. Il pourrait par ailleurs décider d'appuyer directement des associations industrielles canadiennes dans des secteurs clés. Il se peut que, pour que les organismes industriels canadiens puissent plus facilement concurrencer les lobbies américains, le Canada doive mieux les appuyer. Par exemple, dans le domaine agricole, Larry Hill, de la Commission canadien du blé, a fait état de l'organisation très perfectionnée des intérêts agricoles américains :

> Le gouvernement accorde des subventions aux associations d'agriculteurs qui font le lobbying et celles-ci ont par conséquent les moyens d'engager des professionnels de haut calibre. [...] Il y a la National Association of Wheat Growers, le U.S. Wheat Associates, le Wheat Export Trade Education Committee. Tous ces groupes sont très sophistiqués; ils ont des représentants à Washington et sont

---

31 *Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.

32 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

> financés en partie par le gouvernement américain. En fait, le gouvernement subventionne les lobbyistes avec l'argent des contribuables[33].

Outre ces associations, les provinces sont un élément clé dans la formation de coalitions aux États-Unis et l'envoi de messages cohérents. À ce propos, Isaiah Litvak, universitaire canadien vivant maintenant aux États-Unis, a déclaré ce qui suit au Comité :

> La meilleure façon de sensibiliser des personnes qui vont ensuite exprimer quelque chose de plus important à Washington, de façon à mieux faire connaître le point de vue des Canadiens, c'est d'établir des alliances et des partenariats solides au plan local. Il faut donc agir au niveau régional, mais sans toutefois exclure les intérêts nationaux. [...]
>
> [...] à mon avis il est important de travailler avec les gouvernements provinciaux et de reconnaître qu'ils peuvent contribuer de façon importante à renforcer les liens commerciaux [...] Plus [les provinces et les États américains] deviendront interdépendants, plus ils deviendront dépendants les uns des autres et plus la voix du Canada se fera entendre à Washington[34].

De toute évidence, le gouvernement fédéral et les provinces ne seront pas toujours d'accord en tous points, mais le fait d'envoyer des messages clairs comporte tellement d'avantages qu'ils devraient s'efforcer de mieux coordonner leurs efforts.

6. Multiplier les rencontres entre les législateurs

Les rencontres entre les parlementaires canadiens et leurs homologues américains constituent une voie de communication unique. D'après Jayson Myers, de Manufacturiers et Exportateurs du Canada, « [...] des relations étroites entre les décisionnaires canadiens et américains, la recherche d'alliés du Canada aux États-Unis et parmi d'autres partenaires commerciaux influents, sont plus importantes que jamais dans la définition de notre politique par rapport aux États-Unis[35]. »

Un Groupe interparlementaire Canada-États-Unis existe depuis des années. Dernièrement, ce groupe bilatéral a commencé à dépasser la formule traditionnelle prévoyant une rencontre par année pour l'étude approfondie des dossiers importants. Plus loin dans le présent chapitre, le Comité traite de la possibilité de créer un groupe interparlementaire trilatéral incluant le Mexique. Mais il est possible d'innover même dans le cadre du groupe bilatéral actuel. Par exemple, des ministres canadiens pourraient, dans des circonstances exceptionnelles, faire partie des délégations et les aider à approcher et à sensibiliser les législateurs américains importants.

---

33 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

34 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

35 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

Denis Stairs a expliqué, de manière plus générale, ce qui suit :

> [...] les parlementaires canadiens auraient eu pour principal objectif d'essayer d'intervenir auprès des membres du Congrès pour mettre un terme aux malentendus concernant le Canada et améliorer la communication officieuse dans toute la mesure du possible afin que tout membre du Congrès se posant des questions sur une politique canadienne puisse appeler un de ses homologues au Canada et lui demander ce que fait le Canada ou pour se faire expliquer certaines choses et ainsi de suite. Cela vous paraîtra certainement fort peu, mais je ne pense pas qu'on puisse attendre plus d'une relation directe entre les membres du Congrès et les parlementaires. D'un autre côté, une telle relation serait très intéressante et, si vous voulez promouvoir ce genre de contact, je ne peux que vous inviter à travailler dans ce sens, autant que faire se peut[36].

Le professeur Andrew Cooper, de l'université de Waterloo, a dit, quant à lui, que le Comité lui-même pourrait entreprendre la démarche suivante :

> [... se] tourner vers des organisations comme [...] le Center for Strategic and International Studies, ou comme le Woodrow Wilson International Center for Scholars, qui vous donnent accès à tout un éventail de gens. Par ailleurs, faites des tournées. Même Jesse Helms est allé à Mexico avec un comité. Pourquoi ne pas retenir l'attention de différentes façons en établissant certains liens? Cette stratégie présente des risques, mais elle est aussi porteuse de possibilités. Une vieille idée de la politique étrangère canadienne est celle des questions d'énergie ainsi que des relations nord-sud, une idée qui remonte au début des années 80 mais qui pourrait retrouver toute sa pertinence[37].

Le Comité relève le défi. Il a déjà participé à la première réunion mixte des comités canadien et mexicain des affaires étrangères dans le cadre de la présente étude, et il compte récidiver dans le cas des comités correspondants mexicains et américains.

7. Employer l'information pour assurer la réception des messages du Canada

Une composante importante de la gestion de la relation bilatérale entre les deux pays consiste à fournir de l'information pour aider les Canadiens à comprendre les États-Unis ainsi que ses politiques et faire en sorte que les Américains comprennent le Canada, ce qui est encore plus important. Divers témoins ont rappelé que selon certains commentateurs américains, les terroristes qui ont perpétré les attentats du 11 septembre 2001 venaient du Canada, et ils ont signalé que dans la populaire émission de télévision *À la Maison-Blanche*, il est question de terroristes traversant une frontière Ontario-Vermont fictive, ce qui témoigne des stéréotypes qui sont véhiculés aux États-Unis et de la méconnaissance du Canada chez les Américains. La visite personnelle que le vice-premier ministre Manley a rendue à la sénatrice américaine Clinton a sans aucun doute été utile, mais il pourrait s'avérer nécessaire d'élaborer aussi une stratégie plus vaste.

---

[36] *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

[37] *Ibid.*

Le Comité a entendu à maintes reprises l'opinion qu'il faut mieux promouvoir les intérêts commerciaux du Canada afin de prévenir ou de résoudre les différends commerciaux comme celui qui paralyse l'industrie du bois d'œuvre. Un certain nombre de témoins ont soutenu que pour y arriver, il faudra intervenir au-delà des voies diplomatiques de Washington, et s'adresser directement aux consommateurs et aux associations industrielles des États-Unis. Comme Gordon Gibson l'a fait remarquer, « Washington tend à être une ville favorable aux producteurs plutôt qu'aux consommateurs. Si c'était une ville favorable aux consommateurs, il est évident que l'intérêt des consommateurs américains pour le bois d'œuvre aurait réglé ce problème[38]. »

Certains témoins ont donc suggéré de lancer une campagne d'information aux États-Unis. Denis Stairs a affirmé ce qui suit :

> [...] j'ai l'impression qu'il nous faudrait mener une importante campagne de [publicité] et de relations publiques aux États-Unis afin de lutter contre les idées fausses que les Américains, pensons-nous, entretiennent à notre égard. Pour cela, nous devrons recourir à une aide professionnelle de premier ordre. Pour le moment, je ne vous recommanderai pas de façon de s'y prendre, pas plus que les termes à choisir ou les cibles à retenir. Cependant, je pense que nous allons devoir y consacrer d'importantes sommes, pour obtenir le genre d'assistance qu'il nous faut afin de [mener] une telle campagne. Cependant, si le travail est bien fait, le jeu en vaudra la chandelle[39].

Les fonds mis à la disposition du MAECI pour la défense des intérêts canadiens ont été augmentés, et le Ministère a lancé une petite campagne de publicité, à l'automne dernier, après les attentats du 11 septembre. Une telle stratégie serait compliquée en raison de la diversité des États-Unis, mais le Comité croit qu'une campagne plus vaste pourrait être utile si elle ciblait précisément les auditoires essentiels. Pour que la campagne ait le plus d'incidence possible, le gouvernement du Canada devrait mettre à profit l'expérience des associations industrielles qui traitent avec les États-Unis.

Divers témoins ont également insisté sur la nécessité de doter le Canada d'un plus grand nombre de lobbyistes. Michael Hart a fait remarquer que, dans le contexte de Washington, beaucoup d'agences du gouvernement américain ont une source d'influence très indépendante et que par conséquent, « les Canadiens doivent agir très activement non seulement auprès du président et des principaux responsables de son administration, mais aussi auprès des principaux membres du Congrès et des principaux représentants de toutes sortes de groupes d'intérêt qui partagent nos intérêts, mais auxquels il est important de le rappeler[40]. » Laura Macdonald, de l'université Carleton, a suggéré d'affecter des fonds pour monter une opération de lobbying efficace. Elle a signalé que les « Mexicains ont été d'une très grande efficacité en engageant des

---

38 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

39 *Témoignages*, réunion n° 45, 27 novembre 2001.

40 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

conseillers cher payés à Washington et en permettant à leurs gens de pouvoir rencontrer les représentants au Congrès[41]. » Gordon Gibson, stagiaire de troisième niveau à l'Institut Fraser, a souligné la nécessité de « doubler et redoubler nos activités de lobby », étant donné que « Washington est une ville de lobby. Il y a quelque 20 000 lobbyistes enregistrés[42]. »

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait augmenter le nombre de fonctionnaires du MAECI en poste à Washington et le nombre de consulats dans des lieux stratégiques aux États-Unis. Il devrait aussi grossir de nouveau les fonds mis à la disposition du MAECI pour la défense des intérêts canadiens et consulter les groupes industriels et autres en vue de concevoir des campagnes d'information ciblées et coordonnées.

8. Éviter les liens à court terme et mettre les institutions à profit

Répondant à une question au sujet des problèmes relatifs à la création de liens entre des dossiers qui ne sont pas liés d'emblée, le sous-ministre d'Industrie Canada, Peter Harder, a admis que « chaque fois que nous traversons une période dans laquelle certains dossiers sont difficiles et longs à régler, comme c'est le cas actuellement, la question est posée ». Il a toutefois ajouté que « l'expérience nous montre qu'à long terme, il n'est pas avantageux pour nous [de lier un dossier à un autre auquel il n'est pas rattaché d'emblée][43] ».

Le professeur Joseph Nye, de l'université Harvard, reconnu à la fois à titre de spécialiste des relations canado-américaines et à titre d'ancien haut fonctionnaire du gouvernement américain, a abondé dans le même sens :

> Sur la question de la solidarité automatique, une des choses qui m'a frappée dans mon étude des différends canado-américains, c'est que les Canadiens réussissent très bien lorsqu'ils ne sont pas liés automatiquement. Lorsqu'un problème se posait à vous et que vous l'avez jugé au cas par cas, vous avez généralement obtenu de très bons résultats. Le Canada a souvent obtenu du succès dans son lobbying auprès de Washington, ou alors il trouvait un groupe d'intérêt américain ou une entreprise qui était prête à faire des efforts en son nom au Congrès et ainsi de suite. Dans les cas où vous êtes lié par solidarité automatique, le déséquilibre entre la taille des deux pays s'impose. Lorsqu'il y a solidarité automatique, la réalité s'impose : la population des États-Unis est 10 fois plus grande que celle du Canada. Je crois donc que la solidarité automatique n'est pas la stratégie indiquée. Dès que vous êtes liés, essentiellement, cela devient une question de la taille globale des États, tandis qu'au cas par cas, vous pouvez gagner quelquefois

---

41 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

42 *Témoignages*, réunion n° 78, 7 mai 2002.

43 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

> et perdre quelquefois, mais vous constaterez que, dans bien des secteurs, vous êtes tout à fait en mesure de défendre vos intérêts[44].

Quant à la capacité du Canada de défendre ses intérêts, le recours à certaines institutions (surtout au niveau binational, notamment des structures telles la Commission mixte internationale et le NORAD) est un autre élément de la gestion de la relation bilatérale entre le Canada et les États-Unis. Ajoutant à ce que Denis Stairs avait dit au sujet des institutions multilatérales et que nous citons plus haut, Stéphane Roussel a soutenu que dans le contexte bilatéral, « [...] ces institutions nous ont aidés dans le passé à protéger la souveraineté canadienne plus qu'elles ne l'ont mise en péril[45]. » Outre la nécessité de tirer le maximum des institutions actuelles, le Canada pourrait aussi demander que l'on renforce les institutions crées aux termes de l'ALENA, comme nous le recommandions au chapitre 4, et que l'on songe à élargir les structures et les filières d'influence nord-américaines, comme nous le proposons plus loin dans le présent chapitre. Comme Brian Stevenson l'a dit au Comité :

> Je pense que nous devons utiliser tous les outils à notre disposition. L'un d'eux, bien entendu consiste à élaborer des coalitions avec les Américains qui ont un intérêt commun avec nous et je pense que c'est une chose très sensée à faire. Cependant, je crois qu'à long terme — nous n'allons nulle part et nous allons donc être ici à long terme — nous devons élaborer des institutions et des processus non seulement pour le commerce, mais pour un certain nombre d'autres questions que nous voulons aborder avec les Américains.

9. Les politiques doivent donner le cap à suivre

La relation Canada-États-Unis est si complexe qu'elle ne peut relever d'un seul ministre. En outre, comme Stephen Clarkson l'a récemment soutenu, la responsabilité en est maintenant encore plus partagée qu'à l'habitude du fait que le vice-premier ministre, John Manley, est demeuré chargé de la coopération avec les États-Unis en matière de sécurité lorsqu'il a cessé d'être ministre des Affaires étrangères. Le cas de M. Manley résulte d'une combinaison de circonstances qui ne se reproduiront probablement pas.

Or, comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, le gouvernement du Canada doit s'attacher particulièrement à élaborer une stratégie claire à l'égard de ses relations avec les États-Unis. Le nouveau Comité des relations nord-américaines que nous avons recommandé de créer au sein du Cabinet devrait surtout faire en sorte que les États-Unis sachent exactement à quoi s'en tenir au sujet du Canada. De plus, si le processus de sécurité Manley-Ridge donne de bons résultats, il se pourrait que le fait de déléguer des pouvoirs à des hauts fonctionnaires des deux pays dans des dossiers clés permettent d'en faire progresser d'autres. Il serait irréaliste d'espérer que ce processus fasse aboutir des différends commerciaux importants, mais il se pourrait que l'attention qu'il permettra d'accorder à des problèmes décrits dans les chapitres précédents aide à les régler.

---

[44] *Témoignages*, réunion n° 74, 2 mai 2002.

[45] *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

Recommandation 34

Le gouvernement du Canada devrait, par l'intermédiaire du nouveau Comité des relations nord-américaines que nous avons recommandé de créer au sein du Cabinet, établir dans quels domaines une coopération accrue serait indiquée. Il devrait plus précisément amener les États-Unis à désigner un représentant politique de haut niveau et devrait appliquer la formule de coopération élaborée en matière de sécurité par l'actuel vice-premier ministre canadien et l'actuel directeur de la sécurité nationale aux États-Unis, proposé comme secrétaire du nouveau Département de la sécurité nationale.

B. RESSERREMENT DES RELATIONS CANADO-MEXICAINES

5.3 Au-delà des limites du passé

À Mexico, en mars 2002, le jour même où le Comité tenait des audiences, l'ancien président du Comité, le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, affirmait dans une allocution au ministère des Affaires étrangères du Mexique « que nos pays ont des échanges commerciaux plus nourris, [...] nos secteurs privés investissent davantage, [...] nos gouvernements, nos parlements et les nombreux acteurs non gouvernementaux apprennent à se connaître mieux, d'une façon tout à fait inédite. Mais nous ne faisons pas qu'apprendre à nous connaître. Nous sommes aussi témoins d'une convergence autour d'un ensemble de valeurs et d'aspirations que nous partageons de plus en plus, entre voisins[46]. » En effet, la volonté des deux parties d'entretenir des relations plus étroites a été clairement exprimée la veille avec la télédiffusion de la rencontre historique des membres du Comité avec leurs homologues du Congrès mexicain[47].

Les relations que le Canada entretient avec le Mexique dans le cadre de l'ALENA depuis presque 10 ans maintenant, le tournant décisif de l'élection démocratique de Vicente Fox à la présidence du Mexique en 2000, la promotion par son Administration d'une plus grande coopération avec l'Amérique du Nord, le rapprochement continental dans le sillage des événements du 11 septembre sont tous des éléments qui se conjuguent pour favoriser le resserrement des liens entre le Canada et le Mexique. Il y a lieu de souligner que l'ALENA est issu d'une initiative bilatérale Mexique-États-Unis, que le Canada avait accueillie avec réserve — la professeure Laura Macdonald a fait remarquer que, avant l'ALENA il était « [...] difficile de trouver au Canada des experts sur le Mexique [...] Presque personne ne s'intéressait au Mexique. Il y avait cette énorme montagne entre nous, les États-Unis, et nous ne pouvions pas lorgner de l'autre côté de cette montagne[48] ». Ou, si l'on s'intéressait au Mexique, c'était habituellement en passant

---

[46] L'honorable Bill Graham, « Notes pour une allocution au ministère des Affaires étrangères du Mexique — Le Canada, le Mexique et l'Amérique du Nord : entre voisins », 14 mars 2002.

[47] Il existe une version papier en espagnol de la transcription de la séance du 13 mars 2002.

[48] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

un commentaire tel que le « Canada et le Mexique, comme on dit, n'ont qu'un problème en commun. Ce problème, naturellement, est leur relation avec les États-Unis[49] ».

Encore aujourd'hui, ces préoccupations bilatérales distinctes, si elles sont parallèles, ne datent pas d'hier et ont tendance à dominer. Il est plus difficile d'entretenir des relations politiques durables dans un contexte où les relations bilatérales entre le Canada et le Mexique ainsi que les relations trilatérales ne sont pas encore clairement définies. Antonio Ocaranza, directeur de Public Strategies Inc., a décrit au Comité à Mexico un « paradoxe difficile : la coopération entre le Mexique et le Canada est le plus efficace si elle joue un rôle significatif dans les relations qu'entretient chaque pays avec les États-Unis. Du même coup, c'est le poids significatif des États-Unis qui empêche le Mexique et le Canada d'être plus efficaces dans l'élaboration de leurs relations bilatérales[50] ».

Un peu d'histoire nous situe quelque peu dans le contexte de l'état actuel des relations. Avant les années 1990, les relations qu'entretenait le Canada avec le Mexique (en fait avec les pays de l'Amérique latine dans le reste de l'hémisphère) étaient à la fois très restreintes et occultées par l'importance particulière que chaque pays accordait aux États-Unis. Comme l'ont expliqué plusieurs universitaires en parlant de cette période : « Alors qu'il est sans aucun doute injuste de s'attendre à une expérience équivalente à celle que nous avons connue avec les États-Unis, il y a quand même lieu de souligner que les liens bilatéraux Canada-Mexique sont demeurés sous-développés, au mieux, ou oubliés, au pire[51]. »

La décision prise par le Canada en 1990 de devenir membre en règle de l'Organisation des États américains (OEA), suivie de sa décision de participer aux négociations commerciales Mexique-États-Unis qui ont débouché sur l'ALENA trilatéral, a signalé une importante réorientation politique. L'ALENA, en particulier, a porté la relation à un autre niveau. Dans un document qu'il a rédigé avant l'élection du président Fox et avant les activités de diplomatie active menées par Jorge Castaneda, le ministre des Affaires étrangères du Mexique, Julian Castro Rea, professeur au Centre de recherche sur l'Amérique du Nord à l'université autonome du Mexique et à l'université de l'Alberta, a décrit la situation dans les termes suivants :

> L'ALENA a aidé le Canada et le Mexique à se découvrir l'un l'autre après de nombreuses décennies de relations que l'on pourrait décrire comme de « l'indifférence polie ». Les cinq dernières années ont vu les relations canado-mexicaines s'approfondir comme jamais auparavant. Aujourd'hui, les deux pays

---

49 J.C.M. Ogelsby, *Gringos from the Far North*, *in* Anthony De Palma, *Here: A Biography of the New American Continent*, p. 233.

50 Antonio Ocaranza, texte des remarques au premier groupe d'experts du Comité à l'ambassade du Canada, Mexico, 13 mars 2002, p. 3.

51 Duncan Wood et George MacLean, « A New Partnership for the Millennium? The Evolution of Canadian-Mexican Relations », *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, n° 2, hiver 1999, p. 35. Le professeur Wood est le directeur de l'Instituto Tecnológico Autónomo de México, et le professeur MacLean a témoigné devant le Comité à Winnipeg le 6 mai 2002.

> collaborent dans toute une série de domaines qui débordent nettement du cadre des relations commerciales et englobent un programme évalué conjointement chaque année par leurs équipes ministérielles. Le Canada se classe désormais au premier rang des solutions de rechange en vue de répondre au désir des Mexicains de diversifier leurs relations étrangères au détriment de l'immense priorité qu'ils ont toujours accordée aux États-Unis[52].

Les premiers indices post-ALENA attestant de l'élargissement et du renforcement des relations bilatérales se trouvent dans la « Déclaration d'objectifs sur les rapports Canada-Mexique » et le « Plan d'action » signés par les deux chefs de gouvernement en juin 1996. De plus, malgré les répercussions de la crise financière du Mexique au milieu des années 1990, le commerce bilatéral et les investissements ont affiché une croissance remarquable au cours de la seconde moitié de la décennie[53]. Alors que les échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique représentent encore une infime partie du total des échanges commerciaux de l'ALENA, les tableaux statistiques figurant au chapitre 2 montrent qu'ils ont plus que quintuplé depuis 1990. En effet, la valeur des exportations du Canada au Mexique a augmenté de 93 % entre 1997 et 2002, comparativement à une augmentation de 44 % de ses exportations aux États-Unis au cours de la même période. Les secteurs d'exportation jugés prioritaires par le gouvernement canadien relativement au Mexique sont, notamment, la fabrication de pointe et les technologies de l'information, la modernisation de l'agriculture, les produits automobiles ainsi que les installations pétrolifères et gazières et les services.

Outre l'essor de ces liens commerciaux, les relations civiles avec les ONG mexicaines connaissent une essor considérable, de même que la coopération dans les secteurs de l'enseignement supérieur, la formation et la recherche. Quant aux échanges interpersonnels, le sous-ministre adjoint du MAECI pour les Amériques, Marc Lortie, a indiqué au Comité que « près de un million de touristes canadiens se rendent au Mexique tous les ans tandis que plus de 180 000 touristes mexicains visitent le Canada. Les maisons d'enseignement canadiennes reçoivent plus de 10 000 étudiants mexicains tous les ans et 11 000 travailleurs agricoles saisonniers mexicains viennent au Canada[54] ». Les échanges parlementaires avec le Canada, entamés officiellement en 1975, se sont également intensifiés. Les occasions de profiter de ces échanges sont aussi plus grandes étant donné les pressions exercées sur le Mexique pour qu'il procède à des réformes démocratiques, et le rôle accru que joue le Congrès mexicain, notamment en matière de politique étrangère.

---

52 Castro Rea, « Le défi nord-américain d'un point de vue mexicain », *ISUMA*, vol. 1, n° 1, printemps 2000.

53 Le Canada est devenu le deuxième plus important marché d'exportation du Mexique après les États-Unis. Et plus récemment, l'ambassadeur du Canada au Mexique, Keith Christie, a prédit que d'ici quelques années, le Mexique pourrait devancer le Royaume-Uni comme troisième plus important marché d'exportation. (Voir Christie, « Finalement voisins : le Canada et le "nouveau" Mexique », *Horizons*, vol. 4, n° 4, septembre 2001, p. 6.)

54 Marc Lortie a fait remarquer ce qui suit : « Les études canadiennes rendent compte de plus en plus de succès au Mexique. Une dynamique association mexicaine d'études canadiennes comptant plus de 250 universitaires, sept programmes d'études canadiennes dans les grandes universités et plus de 350 ententes universitaires sont à la base de la coopération universitaire. » (*Témoignages*, réunion n° 57, 19 février 2002).

Malgré ces progrès, Wood et MacLean, à la fin des années 1990, ont relevé plusieurs obstacles à surmonter pour que le rapprochement entre le Canada et le Mexique se confirme[55]. Le premier, et le plus évident, est l'énorme écart de développement entre les deux pays. C'est un problème chronique qui se manifeste par des inégalités socioéconomiques et régionales au Mexique et qui s'est aggravé malgré les gains globaux réalisés en matière d'échanges commerciaux et d'investissements découlant de l'ALENA. Ces défis de nature politique et sociale ainsi que sur le plan de l'économie et du développement empêchent le Mexique de devenir un véritable partenaire nord-américain. Ils ont été maintes fois évoqués comme source de préoccupation sous-jacente lors des réunions que le Comité a tenues à Mexico en mars 2002.

La politique canadienne vis-à-vis du Mexique offre un début de solution. Comme Marc Lortie l'a indiqué au Comité : « Le Mexique considère maintenant le Canada comme un partenaire important dans ses efforts pour faire face aux défis nombreux profondément enracinés auxquels il est confronté dans les domaines social, politique et économique. La coopération en matière de gouvernance a donné une nouvelle dimension aux relations bilatérales. [...] Le Canada est clairement engagé à aider le Mexique à réformer ses institutions gouvernementales pour qu'il puisse s'attaquer à la pauvreté et à la disparité régionale. De plus, l'ACDI, principalement à travers la [Direction générale du partenariat canadien], a octroyé au Mexique en moyenne 7 millions de dollars par année au cours des trois dernières années. Cela comprend le Fonds canadien d'initiatives locales, fonds de financement de projets populaires annuel de 500 000 $. Le plus clair de cette somme est alloué aux États les plus pauvres du sud du Mexique[56]. »

Bon nombre de Mexicains ont clairement indiqué que l'ALENA avait laissé beaucoup de questions sans réponse[57]. Ils verraient aussi d'un bon œil la multiplication de partenariats avec le Canada (le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les gouvernements), tant bilatéraux que trilatéraux, pour régler les problèmes de développement régional d'un Mexique de plus en plus intégré à l'Amérique du Nord.

Wood et MacLean ont relevé deux autres obstacles subtils au resserrement des relations : l'absence de compréhension véritable des grandes valeurs culturelles et sociales qui distinguent les deux pays; les divergences historiques entre les objectifs de leur politique étrangère respective en matière de sécurité et relativement à des questions plus délicates comme les droits de la personne. Il est possible de surmonter le premier

---

55 « A New Partnership for the Millennium? », *op.cit.*, p. 36.

56 *Témoignages*, réunion n° 57, 19 février 2002.

57 Cela confirme l'observation de Castro Rea il y a plusieurs années que « Jusqu'à présent, l'ALENA n'a pas inversé la tendance à la polarisation accrue des revenus au Mexique. [...] L'inégalité ne se limite pas à des questions de justice sociale; elle restreint également dangereusement le développement des marchés. Tant qu'une proportion importante de la population mexicaine connaîtra la pauvreté, le marché de 100 millions de personnes au sud de la frontière des États-Unis dont rêvaient les promoteurs de l'ALENA ne remplira pas ses promesses. » (« Le défi nord-américain d'un point de vue mexicain »).

graduellement grâce à des programmes de sensibilisation et aux échanges interpersonnels mentionnés plus haut (y compris un plus grand nombre de Canadiens apprenant l'espagnol[58], car contrairement aux États-Unis, le Canada n'a pas une importante population d'origine mexicaine ou hispanique), de meilleures communications et de meilleurs liens avec les médias ainsi que davantage de diplomatie publique, notamment des rencontres fréquentes entre les législateurs canadiens et mexicains.

Le second, le resserrement de la coopération et de la coordination dans le domaine des affaires internationales, a pris un autre tournant sous l'Administration Fox et depuis le 11 septembre 2001. Le Mexique était déjà converti à la libéralisation des échanges commerciaux, et il a signé 10 accords de libre-échange avec 31 pays, dont des membres de l'Union européenne. Quant à sa présence ailleurs sur la scène internationale (et il y a lieu de souligner que le Mexique siège à l'heure actuelle au Conseil de sécurité des Nations Unies pour un mandat de deux ans), sous la direction du ministre des Affaires étrangères, Jorge Castaneda, le Mexique abandonne sa politique traditionnelle de non-intervention en faveur d'une politique qui se rapproche beaucoup de celle du Canada. Comme l'a affirmé M. Castaneda : « Nous sommes convaincus qu'il est dans le meilleur intérêt du Mexique de s'adapter au nouveau système international axé sur les règles. Nous souscrivons donc à l'argument que certains principes sont universels et au-delà de la souveraineté de l'État[59]. »

Pour ce qui est des questions de sécurité continentale, toutefois, le Mexique n'a pas eu l'occasion de profiter des rapports étroitement intégrés qu'entretient le Canada avec les États-Unis par le truchement de l'OTAN et du NORAD. Les rapports qu'entretient le Mexique avec les États-Unis le long de sa frontière septentrionale sont également épineux à cause de l'immigration illégale et du trafic de la drogue. Au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre, la région frontalière du Mexique — qui a connu le plus grand essor économique même si elle est toujours affligée de problèmes sociaux et environnementaux — a rapidement senti les effets négatifs des nouvelles mesures de sécurité adoptées par les États-Unis[60], une situation avec laquelle les Canadiens peuvent certainement sympathiser. Alors que les représentants canadiens ont tendance à considérer que la résolution des problèmes frontaliers entre le Canada et les États-Unis relève d'un débat bilatéral distinct, pour sa part, le gouvernement mexicain a proposé une approche nord-américaine plus globale pour assurer la sécurité des frontières continentales sans mettre en jeu la croissance des

---

58 Il y a lieu de souligner que le ministre des Affaires étrangères du Canada, Bill Graham, suivait des cours d'espagnol au Mexique lors de sa nomination au Cabinet. Il a également rencontré son homologue mexicain à plusieurs reprises dans les mois qui ont suivi sa nomination.

59 Jorge Castaneda, « North American Partners: It takes three to tango », *The Ottawa Citizen*, 4 mars 2002, p. A13.

60 Les villes frontalières mexicaines ont perdu un certain nombre d'emplois dans le secteur des *maquiladoras*, mais ces pertes seraient atténuées par la reprise de la consommation aux États-Unis et les récentes initiatives frontalières. Les autres facteurs comprennent l'appréciation de la valeur du peso mexicain par rapport au dollar américain. D'aucuns s'inquiétaient de la perte d'emploi des travailleurs mexicains au profit des pays où le coût de la main-d'œuvre est moins cher comme la Chine où le salaire horaire moyen est de 0,22 $ US comparativement à 2 $ au Mexique (voir « Mexico's Border Region: Opportunity Lost », *The Economist*, 16 février 2002).

échanges commerciaux et des déplacements dans les pays de l'ALENA. À l'heure actuelle, il existe deux volets aux enjeux bilatéraux. Le Canada a été le premier à réagir en négociant un accord dit de « frontière efficace » en 30 points avec les États-Unis en décembre 2001. Le Mexique, pour sa part, s'est servi de cet accord comme modèle pour conclure son propre accord de « frontière efficace » en 22 points avec les États-Unis, accord qui a été signé par les présidents Bush et Fox à Monterrey en mars 2002 lors du Sommet des Nations Unies sur le financement pour le développement.

Comme l'ont observé Wood et MacLean, il est intéressant de souligner que le gouvernement canadien, il y a quelques années, semblait être le plus grand partisan du « trilatéralisme » (le ministre des Affaires étrangères d'alors, Lloyd Axworthy, en particulier, a vanté l'idée d'édifier « une communauté nord-américaine » qui pourrait également constituer « un important modèle de coopération régionale »)[61], tandis que le gouvernement mexicain était perçu comme étant très sceptique et méfiant, craignant une intrusion possible dans les affaires internes du Mexique[62]. Quelques années plus tard, les rôles semblent inversés alors que la nouvelle administration mexicaine de Vicente Fox a exposé sa « Vision 20/20 » à long terme pour une communauté continentale, vision qui a « été accueillie avec un scepticisme poli à Ottawa » lors de la première visite du président mexicain au Canada en août 2000[63].

Le Canada semble maintenant mieux disposé à collaborer avec le Mexique relativement à certains aspects d'une intégration nord-américaine. Parlant au nom du MAECI, Marc Lortie a déclaré au Comité avant sa visite au Mexique ce qui suit : « Le gouvernement appuie l'établissement d'une relation nord-américaine. Le président Fox a dit que l'établissement d'une devise commune et d'une union douanière sont des objectifs à long terme. À court terme, nous nous penchons sur les questions qui seraient le mieux réglées au niveau trilatéral[64]. » Du même coup, le gouvernement mexicain actuel est nettement plus enthousiaste quant à la perspective d'examiner des approches nord-américaines trilatérales et l'aspect « communautaire ». En effet, à Monterrey, les Mexicains ont proposé au Canada et aux États-Unis d'étudier plus en profondeur des initiatives ambitieuses dans cette veine[65]. Plusieurs hauts dirigeants du gouvernement mexicain qui ont parlé au Comité en mars ont également suggéré de mettre sur pied un

---

61 L'honorable Lloyd Axworthy, « Action mondiale, communauté continentale : La sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada », allocution à une réunion du Mid-America Committee, Chicago, 9 septembre 1998.

62 « A New Partnership for the Millennium? », p. 45.

63 Stacey Wilson-Forsberg, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, Ottawa, exposé de principe de FOCAL, novembre 2001, p. 6. Pour un survol critique des rapports Canada-Mexique au cours des premiers mois de l'administration Fox, voir aussi *Canada Watch*, Special Issue on the New Mexico under Fox: Is It Happening?, vol. 8, n° 6, juillet 2001.

64 *Témoignages*, réunions n° 57, 19 février 2002.

65 Renseignement fourni par Michael Welsh, directeur de la division mexicaine du Bureau de l'Amérique du Nord, MAECI. Les propositions mexicaines auraient pu, semble-t-il, être discutées par les trois chefs de gouvernement au Sommet de l'APEC à la fin d'octobre 2002 organisé par le Mexique. Il n'y a toutefois pas eu de réunion triennale.

groupe de spécialistes ou une commission qui ferait rapport aux trois gouvernements afin de faire avancer le projet de coopération trilatérale.

Le Comité examinera plus en profondeur ces propositions dans la prochaine section de ce chapitre, mais il y a plusieurs mises en garde à faire au départ. D'abord, le président Fox et son Parti d'action nationale (Partido de Acción Nacional ou PAN) ne sont pas majoritaire au Congrès, fait qui a été souligné de façon qui n'est pas passée inaperçue au Canada le 9 avril 2002 lorsque le Sénat mexicain a voté 71 contre 41 pour empêcher le président d'effectuer une tournée dans l'Ouest du Canada (Vancouver et Calgary) et aux États-Unis[66]. C'était la première fois que cet obscur pouvoir était invoqué par le Sénat mexicain. C'était moins une question de politique étrangère qu'un symptôme des difficultés qu'éprouve M. Fox à faire approuver, par le Congrès, ses multiples programmes, qui ont peut-être soulevé des attentes irréalistes[67].

Il existe une autre raison pour laquelle le Canada devrait réfléchir avant de décider de resserrer ses liens avec le Mexique dans le contexte nord-américain. En effet, il y a lieu de se demander s'il est sage d'embrasser une vision par trop générale ou un nouveau concept institutionnel pour les relations nord-américaines, comme l'a proposé M. Fox. À l'heure actuelle, non seulement la situation de M. Fox au Mexique est-elle incertaine, mais aussi une telle vision semble soulever peu d'intérêt dans les milieux gouvernementaux aux États-Unis et au Congrès. Le rapprochement entre le Canada et le Mexique aurait plus de chance de réussir si l'on se concentrait sur des progrès concrets dans des secteurs particuliers, notamment ceux qui répondent davantage aux objectifs de développement du Mexique et son désir exprimé d'atteindre un niveau de « convergence économique » avec ses partenaires de l'ALENA. À cet égard, Stacey Wilson-Forsberg (FOCAL), dont le témoignage en juin 2002 devant le Comité a surtout porté sur les relations canado-mexicaines, a fait valoir ce qui suit : « Le mieux que pourrait faire le Canada serait d'accroître la capacité du Mexique à relever ses propres défis en lui accordant un soutien financier si possible et, fait plus important, une aide technique sous forme de partage de connaissances et de mise en valeur de ses ressources[68]. »

---

[66] La visite de M. Fox a été annulée, ce qui n'a pas empêché la signature d'un accord Canada-Mexique sur la coopération énergétique à Ottawa le 12 avril 2002 par le ministre des Ressources naturelles du Canada, Herb Dhaliwal, et le secrétaire de l'Énergie du Mexique, Ernesto Martens.

[67] Pour un examen très intéressant de la performance de l'administration Fox durant sa première année, voir George Grayson, *Mexico: Changing of the Guard*, New York: Foreign Policy Association Headline Series n° 323, automne 2001. Voir aussi l'évaluation plus récente du programme de M. Fox sur l'intégration nord-américaine, axé sur des réformes à venir dans des secteurs clés de l'économie mexicaine, comme celui de l'énergie : Rogelio Ramirez De La O, *Mexico: NAFTA and the Prospects for the North American integration*, Institut C.D. Howe, novembre 2002.

[68] Wilson-Forsberg, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, Exposé de principe, mars 2002, p. 1.

5.4 Ce que les Mexicains nous ont dit

Bien qu'elles se soient limitées à quelques jours, les séances que le Comité a tenues au Mexique ont été très enrichissantes. Elles ont convaincu le Comité d'un intérêt croissant au Mexique pour un approfondissement des relations avec le Canada, non seulement sur le plan bilatéral mais aussi social et économique par le truchement de partenariats nord-américains. Alors que l'ambassadeur du Canada au Mexique, Keith Christie, a fait remarquer que la relation trilatérale est « peut-être l'enfant pauvre », compte tenu des exigences plus urgentes des relations qu'entretient chaque pays avec les États-Unis, il a également souligné « le sentiment très net que le Mexique fait partie de l'Amérique du Nord[69]. » D'après un analyste, « le Mexique croit que le Canada pourrait faire contrepoids au pouvoir des États-Unis et que dans un futur lointain le peuple mexicain acceptera de faire partie de "l'Amérique du Nord" plutôt que des États-Unis[70]. » C'est en même temps une époque dans les relations nord-américaines où ni le Mexique ni le Canada ne devrait tenir quoi que ce soit pour acquis dans leur relation respective l'un avec l'autre ou avec la superpuissance qui est leur voisin[71].

À la séance du 13 mars 2002, en présence du Comité des relations étrangères du Sénat du Mexique, à laquelle d'autres membres du Congrès mexicain ont participé, le président du Comité, le sénateur Fernando Margain Berlanga, entre autres, a exprimé le désir des Mexicains de resserrer les liens d'amitié et de coopération avec le Canada au sujet de questions touchant les frontières, la migration et l'environnement. Il a mentionné les quelque 35 accords bilatéraux conclus entre le Mexique et le Canada. La discussion a débordé sur un éventail de domaines qui pourraient profiter de cette coopération : le tourisme, les échanges culturels, l'enseignement, la formation, les travailleurs saisonniers, la migration et les questions frontalières.

Quant à elle, la sénatrice Sylvia Hernández, présidente du Comité de l'Amérique du Nord, a affirmé que le Canada et le Mexique entretenaient toujours « une relation paradoxale » qui n'a pas encore réalisé son plein potentiel en raison de l'obsession que nourrit chaque pays à l'égard des États-Unis. Et malgré les défis communs que comporte la gestion des importantes asymétries en Amérique du Nord, ou le problème du protectionnisme commercial américain, ni l'un ni l'autre ne s'est vraiment donné la peine de former des « alliances stratégiques » autour de certaines questions ou de convaincre les États-Unis des bienfaits du trilatéralisme. Mme Hernández a affirmé qu'il était temps

---

69 Exposé oral, Mexico, 13 mars 2002.

70 Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, p. 4.

71 L'intérêt que témoigne le Mexique pour le Nord semble encore plus apparent sur le plan géo-économique, grâce en grande partie à l'ALENA. (Voir « With Latin America heading south, Mexico turns its horses north », *The Economist*, 31 août 2002, p. 26-27.) Du point de vue socioculturel, toutefois, De Palma a fait remarquer que « Peu de personnes au nord du Mexique, voire personne n'est prêt à désigner les Mexicains comme des Nord-américains, et je n'ai jamais rencontré de Mexicains prêts à se décrire comme des Nord-américains. » (*Here: A Biography of the New American Continent*, p. 146.) L'annulation d'un voyage au Texas par le président Fox en août 2002 indique également une recrudescence des tensions politiques dans une relation États-Unis-Mexique « qui ne tourne pas rond », selon Peter Hakim, Dialogue inter-américain (voir « Mexico-U.S. ties frayed by execution », *The Globe and Mail*, 16 août 2002, p. A9).

de songer à de nouveaux types d'engagements trilatéraux outre les engagements bilatéraux que l'on connaît, particulièrement à tous les échelons parlementaires. À cet égard, elle espère également que les démarches interparlementaires seront axées sur des programmes concrets qui continueraient de s'articuler autour d'intérêts et d'objectifs communs.

Alors que les impératifs de la sécurité ont dominé les séances du Comité à Washington, les interlocuteurs mexicains ont accordé relativement peu d'importance à cette question. La plupart d'entre eux voulaient s'assurer que, outre les échanges commerciaux prévus dans le cadre de l'ALENA, la coopération nord-américaine comprendrait une dimension sociale ou humaine — afin de régler le problème de la pauvreté et des disparités chroniques — ainsi que la promotion de la participation démocratique et de la responsabilisation publique. La population relativement jeune du Mexique, comparativement à celle du Canada, pourrait être une source d'avantages démographiques à l'avenir. Toutefois, la création de meilleurs emplois et l'amélioration des salaires représentent également un défi comme l'est la réalisation des attentes des Mexicains évoluant dans une économie de plus en plus liée au destin de l'Amérique du Nord (un point mentionné par le président de la Banque Scotia au Mexique, Peter Cardinal, qui préside également la Chambre de commerce du Canada à Mexico).

Alors que de nombreux Mexicains préféreraient des politiques davantage trilatérales plutôt que strictement bilatérales, ils ont reconnu, à l'instar de Rafael Fernando de Castro de l'Instituto Tecnológico Autónomo de México, que « l'intégration trilatérale est très difficile à réaliser ». Comme Gustava Vega, du Colegio de México l'a dit : « le 11 septembre a ajouté une nouvelle dimension à l'ALENA », en soulignant de façon éclatante les répercussions que peuvent avoir les perturbations frontalières sur le fonctionnement de l'économie continentale. Plusieurs témoins se sont dits inquiets de l'orientation que pourrait prendre cette situation. Par exemple, Monica Serrano, collègue de Mme Vega, a affirmé que l'expérience du Mexique concernant la « criminalisation de la migration » et la « militarisation de la frontière » lui a appris ce qu'il ne fallait pas faire. Toutefois, l'ancien ambassadeur, Andrés Rozental, président du nouveau conseil mexicain des relations étrangères, a préconisé l'adoption de politiques d'intégration à l'Amérique du Nord même dans des domaines délicats comme la frontière et la sécurité. Et, a-t-il ajouté, « nous n'aurons jamais une Amérique du Nord intégrée sans la liberté de mouvement de la population ».

M. Rozental, à l'instar de hauts fonctionnaires de l'Administration Fox (le secrétaire adjoint des Affaires étrangères, Enrique Berruga, Carlos Flores Alcocer, du cabinet du président, et Luis de Calle, secrétaire pour les négociations du commerce international), a fait valoir qu'il fallait accorder beaucoup plus d'importance aux structures et processus susceptibles de favoriser une intégration plus poussée de l'Amérique du Nord en allant au-delà de l'ALENA — une étape qu'ils considèrent indispensable. Comme l'a dit M. Berruga : « Le pays est prêt pour une communauté nord-américaine. » Ce qui a débuté par un « club de partisans du libre-échange » devrait se transformer en « club de pays partisans de la sécurité » et du développement. Au sujet des mécanismes institutionnels, M. Rozental a affirmé « qu'il serait utile de se doter d'un forum permanent

dûment constitué qui représenterait les gouvernements nord-américains »; il serait cependant encore plus important, à son avis, de créer un groupe de « sages » ou quelque chose du genre, qui réfléchirait aux possibilités à long terme au lieu de simplement réagir aux événements. Carlos Flores Alcocer a suggéré de créer des groupes de travail ou d'étude constitués de multiples intervenants ainsi qu'un « conseil d'élargissement de l'ALENA ».

Plusieurs témoins (entre autres, l'économiste Antonio Ortíz Mena López Negrete, et l'ancien ministre du Commerce international, Jaime Serra Puche) ont surtout parlé des possibilités qu'offrait le cadre actuel de l'ALENA. D'autres ont critiqué ce cadre en faisant valoir qu'il fallait un régime de gouvernance plus énergique pour mieux gérer les processus d'intégration dans l'espace économique de l'Amérique du Nord — en réglant des questions problématiques comme les dispositions du chapitre 11 sur les investissements — et mieux répartir les retombées de la croissance économique. Par exemple, le professeur Isidro Morales a souscrit à l'idée de Robert Pastor d'établir une « commission nord-américaine » ayant pour mandat de tracer la voie vers cette vision élargie. De l'avis du professeur Morales, cette commission « doit pouvoir prendre ses décisions indépendamment des priorités nationales ».

D'autres spécialistes en sciences sociales comme Maria Teresa Gutiérrez Haces ont souligné que la société civile devait jouer un rôle plus important dans l'articulation de tout projet nord-américain. Cela pourrait se faire par le truchement de débats publics nationaux et d'opinions obtenues auprès de ce que Mme Guadalupe Gonzalez a appelé « un réseau plus serré de contacts sociaux » et non seulement du milieu des affaires et de porte-parole de l'élite. Selon la professeure Gutiérrez Haces « il faut un changement d'attitude ». D'après elle, il serait également possible de renforcer les relations entre le Canada et le Mexique sur le plan politique et économique outre le plan sociétal en réglant par la coopération les problèmes d'intérêt commun, par exemple les lacunes de l'ALENA ainsi que les préoccupations concernant le chapitre 11, les ressources, l'environnement, etc. — tout en respectant les points sensibles de chacun (par exemple, le Mexique pour l'énergie et le Canada pour la culture).

En plus de souhaiter approfondir leurs relations avec les milieux de la politique, des affaires, de l'enseignement et des ONG, les Mexicains aimeraient que le partage des connaissances avec le Canada se fasse sur une plus grande échelle. Le Mexique peut profiter de l'expérience canadienne dans bon nombre de domaines liés à la gouvernance (par exemple, l'administration publique et la gestion fiscale, l'administration locale, les communautés autochtones, les droits de la personne et le développement démocratique). Certains accords de coopération bilatérale sont déjà en place, mais on pourrait en faire plus, notamment dans les domaines de la culture, de l'enseignement et de l'acquisition des compétences. En outre, comme l'a fait remarquer Antonio Ocaranza, les Mexicains et les Canadiens entendent très peu parler les uns des autres sauf de la part des quelques correspondants de la presse affectés dans l'autre pays.

En ce qui concerne l'appui des Canadiens en faveur des efforts de développement socioéconomique, il a été question de la mise sur pied éventuelle de mécanismes régionaux de financement social. Plusieurs témoins ont fait allusion à l'expérience de l'Union européenne, qui a créé des « fonds structuraux » pour venir en aide aux États membres et aux régions moins avantagés. Naturellement, cela dépasserait les sommes minimes que le Canada achemine par l'intermédiaire de l'ACDI et de notre ambassade. En règle générale, les Mexicains sont favorables à l'idée d'un fonds de développement, qui serait idéalement trilatéral. Jaime Serra Puche a toutefois fait une mise en garde. Ce genre d'instrument doit éviter les erreurs commises par la Banque de développement nord-américaine États-Unis-Mexique (NADBank), créée pour régler les problèmes environnementaux à la frontière; à son avis, cette institution n'a pas donné les résultats escomptés. Nous reviendrons sur la question de la coopération trilatérale à la fin du présent chapitre.

Dans l'ensemble, les Mexicains ont brossé un tableau où les défis favorisaient une coopération plus étroite à l'avenir, mais qu'ils ont assortie d'un certain nombre de conditions auxquelles il faut réfléchir plus sérieusement qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. À cet égard, il y a lieu de citer les commentaires suivants d'Antonio Ortíz Mena López Negrete:

> [...] en appuyant une intégration économique plus importante, il faudrait démontrer qu'elle favorise le bien-être économique de la majorité de la population et qu'elle améliore la sécurité. Dans le cas des États-Unis, la principale préoccupation, dans un avenir rapproché, sera la sécurité. Dans le cas du Canada et du Mexique, les problèmes de sécurité et économiques favoriseront ou freineront leur intégration en Amérique du Nord. Une interaction économique plus importante entre ces deux pays aidera à contrebalancer la trop forte concentration des relations d'échange et d'investissement que chaque pays a établies avec les États-Unis. Elle pourrait aussi aider à redresser la distribution inégale des gains provenant des échanges, situation qui a toujours prévalu au Mexique. Si une meilleure intégration jumelée à des mesures d'appui, telles que décrites ci-dessus, permet aux groupes de la société, jusqu'ici fortement marginalisés par le processus d'intégration, de commencer à jouer un rôle actif dans les activités économiques internationales, nous pourrons constater une diversité culturelle plus vaste parmi les intervenants en matière d'intégration. Elle pourrait aussi minimiser les peurs relatives à l'impérialisme culturel et à l'homogénéisation de la culture en Amérique du Nord, en se fondant sur les préférences et les pratiques des États-Unis[72].

5.5 Sonder l'opinion canadienne

Comme le Comité l'a indiqué dans les premières sections du rapport, quelques témoins, dont Rod Hill au Nouveau-Brunswick, étaient peu intéressés à un resserrement des liens avec le Mexique. Et, nonobstant l'ALENA, l'intérêt du milieu des affaires à l'égard du Mexique avait tendance à être occulté par des intérêts d'intégration bilatérale avec les États-Unis. Michael Hart a énergiquement défendu ce point de vue en affirmant

---

[72] « L'avenir de l'intégration en Amérique du Nord », notes préparées pour le deuxième groupe d'experts du Comité, Mexico, 14 mars 2002, p. 4.

qu'il « n'existe pas de relation fondamentale entre le Canada et le Mexique. Chaque fois que je vais au Mexique, il m'est donné de constater à quel point ce rapport est ténu[73] ». Robert Keyes, de la Chambre de commerce du Canada, a fait remarquer que « nos relations avec le Mexique sont loin d'être aussi importantes que nos relations avec les États-Unis, qui doivent être notre première priorité ». Voici ce qu'il a répondu à une question au sujet des rapports avec des homologues mexicains : « Est-ce que nous avons discuté de façon détaillée de l'intégration de l'ALENA ou de notre relation bilatérale et de son avenir? Non, nous ne l'avons pas fait[74]. »

D'aucuns ont reconnu le défi économique que cette situation pourrait poser au Canada. Par exemple, Jayson Myers, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, a parlé de « la compétitivité croissante du Mexique comme lieu d'investissement et de l'industrie mexicaine sur le marché nord-américain. [...] Le marché mexicain a un potentiel de croissance énorme et a l'avantage de la jeunesse. Il y a plus d'ingénieurs qui sortent aujourd'hui avec un diplôme dans la ville de Monterrey que dans toutes les universités du Canada. Tout cela veut dire que la concurrence mexicaine doit maintenant être prise en compte dans l'élaboration et l'évaluation de la politique canadienne. À bien des égards, le Mexique est devenu l'étalon que le Canada doit dépasser pour créer un environnement commercial plus [concurrentiel][75] ». Le sous-ministre d'Industrie Canada, Peter Harder, a reconnu que le Mexique « est en train de gravir très rapidement les échelons de la valeur ajoutée. Nous aurions donc intérêt à y porter l'attention voulue. Voilà, pour le Canada, une raison de plus d'innover et d'accroître sa productivité pour concurrencer efficacement d'autres pays exportateurs, dont le Mexique, sur le marché américain[76]. » Le professeur Isaiah Litvak a pressé le Canada de prendre le Mexique au sérieux comme partenaire économique à part entière. D'après lui, il est « impérieux que le Canada tisse des liens plus solides avec le Mexique et qu'il comprenne mieux l'économie mexicaine ou le régime politique mexicain et qu'il cherche des façons d'établir des relations d'affaires plus poussées avec les entreprises mexicaines. [...] Nous devrions envisager les Mexicains de manière à voir comment nous pourrions réussir au Mexique[77]. »

Quant aux questions de frontière et de sécurité, la tendance, compréhensible, est d'accorder priorité aux États-Unis avant tout. George MacLean a également souligné que le Mexique souhaite « une intégration accrue avec les États-Unis en matière de défense

---

73 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

74 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002. Interrogé au sujet d'un nouvel accord bilatéral de coopération énergétique entre le Canada et le Mexique qui venait d'être signé, Larry Morrison, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a répondu : « En ce qui concerne le Mexique, je ne suis pas vraiment au courant; j'en ai une idée vague. Je crois que ce programme donne suite aux dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain, et qu'il libéralise les échanges entre le Canada et le Mexique. » (*Témoignages*, réunion n° 80, 8 mai 2002.)

75 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

76 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

77 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 juin 2002.

bien que cette aspiration ne soit pas partagée par le gouvernement américain[78] ». Toutefois, à l'instar d'autres témoins, notamment au Québec, il s'est dit fortement en faveur de liens plus étroits avec le Mexique dans le cadre d'une stratégie canadienne de neutralisation de la domination américaine grâce au multiculturalisme dans les Amériques. Stéphane Roussel de l'université York a fait sienne l'opinion mexicaine qu'« il n'est pas possible d'avoir un accord de libre-échange à deux niveaux. Il n'est pas possible d'avoir un membre de deuxième classe. J'entends par là le Mexique. Nécessairement, l'intégration économique appelle une intégration en matière de sécurité. Les deux sont intimement liées, et je ne pense pas qu'on puisse laisser le Mexique longtemps de côté[79] ». Stephen Clarkson a dit qu'il fallait se féliciter « de cet aspect de l'ALENA qui nous a rapprochés du Mexique. [...] Notre horizon s'est élargi et cela nous donne quelqu'un avec qui nous pouvons négocier à Washington certains dossiers. » Il convient avec le professeur Roussel « que sur les questions de frontières il nous faudra trouver une solution commune. Nous ne pouvons pas simplement prétendre que la frontière canadienne est tellement différente de la frontière mexicano-américaine que nous ne voulons pas discuter avec les Américains et les Mexicains en même temps[80] ».

De façon plus générale, George Haynal, témoignant lors d'une séance antérieure, a dit croire à l'épanouissement des relations entre le Canada et le Mexique malgré le passé pré-ALENA, qualifiant ces relations de « 'bourgeon d'un nouveau nord-américanisme' distinct de la convergence des deux axes bilatéraux centrés sur les États-Unis ». D'après lui, le Canada peut considérer le Mexique comme « un partenaire proche des États-Unis qui voit le monde d'une manière compatible avec la nôtre ». Soutenant que « rien ne pourrait être pire que de voir s'instaurer entre nous une dynamique de concurrence dans la gestion de cette relation », il a fait valoir ce qui suit : « Nous avons et désirons avoir en le Mexique un partenaire sur la scène internationale qui peut nous aider à promouvoir nos valeurs dans le système multilatéral, tant qu'il existe. Il existe un intérêt mutuel à poursuivre une coopération systémique — je pense que tous les avis que j'ai avancés sont partagés par le Mexique — une coopération qui édifie une identité nord-américaine, qui n'exclut pas les États-Unis, car fondée sur un objectif fondamental que ces derniers partagent : la création d'une compatibilité entre nos systèmes distincts, de façon à rendre possible une coopération plus étroite et un avantage mutuel[81]. »

Brian Stevenson a également attiré l'attention sur ce qu'il a appelé « la relation collatérale, les liens que les Canadiens et les Mexicains ont en commun en ce qui concerne leurs relations avec notre voisin commun[82] ». Mais il faudra aller plus loin si

---

78 *Témoignages*, réunion n° 75, 6 mai 2002.

79 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

80 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

81 *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

82 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002. M. Stevenson a fait référence à un ouvrage à paraître sous peu qu'il a rédigé conjointement avec Michael Hawes et Rafael Fernandez de Castro, *Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View the USA*.

nous voulons que les Canadiens et les Mexicains resserrent leurs liens dans un partenariat nord-américain. Comme l'a affirmé la professeure Laura Macdonald : « Le Mexique représente un contrepoids potentiel et utile aux États-Unis, si nous pouvons faire abstraction de nos différences et de nos tendances à la concurrence et que nous pouvons apprendre à mieux nous connaître. Les Mexicains éprouvent les mêmes inquiétudes que ressentent les Canadiens concernant leur souveraineté et nous partageons des points de vue communs en matière de politique étrangère. Nous devons, toutefois, reconnaître le fait que l'Amérique du Nord est une région très asymétrique et, jusqu'ici, on ne s'est pas suffisamment préoccupé des disparités économiques ou autres entre [les pays de la région et dans ces pays,] et cela s'est accentué par l'adoption poussée en Amérique du Nord du modèle néo-libéral d'intégration[83]. »

Stacey Wilson-Forsberg, de l'organisme FOCAL, a fait une évaluation encore plus convaincante de la situation et de ses répercussions sur la politique gouvernementale canadienne :

> Bien que ce soit un pays de nantis et de pauvres, le Mexique progresse résolument aux plans industriel, manufacturier et technologique. Il a contourné la majeure partie du 20e siècle technologique et pourrait se transformer en tigre économique au cours des vingt prochaines années. Cela entraînerait la naissance d'un immense bassin de consommateurs pour les produits et services des États-Unis et du Canada, ainsi que d'importantes possibilités de partenariat et de coopération dans plusieurs domaines
>
> Le Canada et les États-Unis doivent réfléchir sérieusement à la place à accorder au Mexique dans cette stratégie nord-américaine. L'ignorer en ce moment particulier de son histoire serait probablement une erreur de taille. Pourtant, il est difficile de convaincre les Canadiens de l'importance de collaborer avec le Mexique étant donné qu'ils en savent si peu. Depuis la mise en œuvre de l'ALENA en 1994, les craintes qu'ont en général les Canadiens de perdre des emplois au profit du Mexique ont été largement réfutées. De nombreux sondages indiquent que le public canadien ne craint plus le Mexique au plan de l'économie mais, en revanche, la disparition de cette crainte n'a pas fait place à une compréhension générale du Mexique, particulièrement en ce qui concerne ses réalités sociales et politiques.
>
> Au plan de l'économie, l'ALENA a puissamment stimulé les relations Canada-Mexique. Il y a toutefois d'excellentes possibilités d'accroissement du commerce et des investissements entre les deux pays. Les entreprises canadiennes doivent élaborer une stratégie à long terme lorsqu'elles s'installent au Mexique et ne peuvent pas y aller uniquement à cause de la main-d'œuvre bon marché. Elles doivent faire preuve de fidélité et ne pas s'enfuir dès les premiers signes d'instabilité politique et économique.
>
> Les liens politiques au niveau ministériel entre le Canada et le Mexique sont actuellement informels et naturels et les initiatives de coopération bilatérale entre les deux pays sont très nombreuses. Bien qu'il y ait des interactions quotidiennes entre certains ministères fédéraux et provinciaux canadiens avec le Mexique, la

---

[83] *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

majorité de ces initiatives sont cependant entachées d'incompréhension mutuelle totale ou presque[84].

La professeure Laura Macdonald et Stacey Wilson-Forsberg ont toutes deux recommandé d'approfondir et de multiplier les interactions variées fondées sur la connaissance entre le Canada et le Mexique — par exemple, en élargissant les programmes d'échanges actuels, les forums de dialogue, les échanges d'employés et les visites pédagogiques, les liens non gouvernementaux, les programmes de recherche, ainsi de suite[85]. Le gouvernement a un rôle à jouer à cet égard et afin d'encourager le public à participer au resserrement des liens entre le Canada et le Mexique.

Le Canada pourrait également contribuer davantage au développement du Mexique, selon la professeure Macdonald. Elle a souligné que « bien que le niveau du revenu par habitant au Mexique puisse être relativement satisfaisant, les inégalités profondes et croissantes dans la société mexicaine signifient que de nombreux Mexicains vivent dans la pauvreté et ont besoin d'aide, il s'agit plus particulièrement des peuples autochtones, des paysans et des femmes[86]. » Il ne faut pas oublier que le Mexique est encore un pays en développement. Janine Ferretti, de la Commission de l'ALENA pour la coopération environnementale, a indiqué qu'« il est très difficile pour le Mexique de travailler en véritable partenariat avec le Canada et les États-Unis dans leurs efforts de résolution des problèmes environnementaux communs. Nous constatons que le Mexique a déjà des difficultés à libérer les ressources nécessaires pour assister aux réunions, sans parler de la mise en place des technologies ou des infrastructures nécessaires pour régler véritablement un problème environnemental[87]. » Et Mario Polèse a souligné qu'il est très évident que certains écarts s'accentuent au Mexique — par exemple, le « sud-est du Mexique est en voie d'être marginalisé » — et qu'il faut « un genre de fonds d'ajustement régional[88] ».

Il est difficile toutefois de définir le comment et le pourquoi de l'aide extérieure additionnelle, et quel rôle le Canada pourrait jouer. La professeure Macdonald était favorable à la création d'un fonds régional, mais a fait une mise en garde contre « une tendance malheureuse [au Mexique] due à sa longue expérience d'un régime fort, étatique, centralisateur et autoritaire, de procéder par méthode descendante. Je crois que nous devons travailler avec les Mexicains à l'élaboration d'un régime de développement plus ascendant et plus équitable envers les femmes[89]. » Mme Wilson-Forsberg avait des

---

84 *Ibid.*

85 Pour un exemple de la diversité des points de vue, voir « Approfondir nos connaissances du Mexique », *Horizons*, Projet de recherche sur les politiques, Ottawa, vol. 5, numéro spécial, mai 2002. Quant au besoin d'un plus grand partage des connaissances et de l'amélioration des voies de communication, Antonio Ocaranza a fait remarquer au Comité à Mexico que « Nos gouvernements se parlent plus que nos sociétés. »

86 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

87 *Témoignages*, réunion n° 62, 27 février 2002.

88 *Témoignages*, réunion n° 89, 11 juin 2002.

89 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

réserves encore plus grandes étant donné que personne, pas même ceux qui y sont favorables au Mexique, n'avait encore trouvé la formule qui permettrait au financement de mécanismes de développement de fonctionner en pratique. Comme elle l'a dit : « Jusqu'à ce que ces détails soient clairement expliqués, je ne pense pas que l'idée de ce fonds de développement puisse même être discutée. Il est très difficile de cerner l'intérêt ou la participation du Canada [à] cette idée de fonds de développement. Aux États-Unis, c'est un peu plus évident, étant donné le problème de migration[90]. »

5.6 Vers une intégration stratégique et substantielle Canada-Mexique

À la veille de la visite du Comité à Mexico, Joseph Tulchin, directeur du programme latino-américain du Woodrow Wilson International Center for Scholars, a indiqué aux membres du Comité à Washington, D.C., « qu'il y avait de la place pour le Canada dans les relations entre les États-Unis et le Mexique [...] mais qu'il s'agit d'un défi qui n'a pas encore été relevé ». Le Mexique, a-t-il précisé, nourrissait plus d'espoir relativement au rôle que jouerait le Canada au lendemain de l'ALENA. D'après lui, toutefois, « aucune relation spéciale ne s'est établie pour confronter » les asymétries du pouvoir avec lesquelles chaque pays doit se mesurer relativement aux États-Unis dans un contexte nord-américain.

Alors que cette éventualité a laissé certains témoins plutôt indifférents, d'autres ont fait valoir énergiquement que le Canada devrait considérer le Mexique comme un « contrepoids » logique à l'influence dominante des États-Unis. Les Mexicains étaient à toutes fins utiles unanimes à encourager le Canada à intervenir davantage, à travailler dans un cadre nord-américain ainsi que bilatéral. Le secrétaire adjoint des Affaires étrangères du Mexique, Enrique Berruga, a mentionné ce point au Comité à Mexico en suggérant que, grâce à un partenariat plus fort, « le Canada et le Mexique pourraient exercer plus d'influence sur notre voisin commun, les États-Unis ».

Dans une allocution récente sur l'intégration nord-américaine, l'ambassadrice du Mexique au Canada, María Teresa García Segovia de Madero, a également décrit la situation de manière quelque peu provocante :

> Un des motifs à l'origine de la crainte que nous avons de perdre notre identité est que la grande majorité des Nord-Américains croient que la superpuissance que sont les États-Unis dictera les lignes directrices du processus de convergence politique. Cette perception a peut-être été renforcée au lendemain du 11 septembre. C'est peut-être vrai. Mais l'alliance « stratégique » entre le Mexique et le Canada peut restreindre les asymétries et, partant, permettre aux deux pays de travailler conjointement et d'imposer leur point de vue.
>
> Le Mexique et le Canada partagent des valeurs que ne partagent pas les Américains. [...] Les Canadiens et les Mexicains, par exemple, sont plus tolérants en matière d'immigration. Les gouvernements mexicain et canadien devraient en

---

[90] *Ibid.*

> profiter pour faire avancer le processus de négociation vis-à-vis des États-Unis. Ce partage des valeurs entre les Mexicains et les Canadiens doit constituer la base du « partenariat stratégique »[91].

Naturellement, cette notion de la convergence naturelle Canada-Mexique s'articulant autour des politiques et stratégies n'aura pas nécessairement la faveur de tous les Canadiens. Selon certains témoins, le Canada n'a pas du tout les mêmes priorités, et d'aucuns privilégient la voie bilatérale dans nos relations avec les États-Unis. Toutefois, le Comité estime que le Canada sera désavantagé à long terme s'il ne tient pas compte du fait que le Mexique occupe une place de plus en plus importante en Amérique du Nord; et s'il n'élabore pas de politiques visant à réaliser ce qui est encore loin d'être le plein potentiel de nos relations avec le Mexique.

Il ne s'agit pas simplement de chercher à utiliser les relations canado-mexicaines comme un « contrepoids » stratégique à l'influence américaine et une façon d'éviter un bilatéralisme en étoile. Il existe de nombreux domaines où l'intensification des échanges et de la coopération mérite d'être examinée. Par exemple, lors de la dernière rencontre interparlementaire entre le Canada et le Mexique qui s'est tenue au Canada en mai 2002 (coprésidée par la sénatrice Sylvia Hernández, qui a coprésidé notre séance avec les législateurs mexicains à Mexico), il a été question des possibilités de coopération dans les domaines du développement énergétique, des « frontières efficaces » et des « corridors commerciaux », la migration et le droit du travail, l'amélioration du mécanisme de résolution des différends de l'ALENA et d'éventuelles institutions nord-américaines. L'invitation lancée à l'issue de cette rencontre d'améliorer la coopération parlementaire pour faire avancer les priorités communes a reflété le message laissé par le Comité à l'issue de la séance au Congrès mexicain en mars 2002.

En somme, même s'il reste encore beaucoup de détails à régler, et que la réalisation des prochaines étapes d'un trilatéralisme élargi demeure peut-être un objectif très difficile à atteindre, il existe un nombre plus que suffisant de raisons pour que le Canada agisse en invoquant nos valeurs et nos intérêts nationaux. La décision stratégique du Canada d'approfondir ses relations avec le Mexique pourrait devoir être pragmatique et sélective, mais elle devrait déboucher sur des efforts réels et soutenus.

Recommandation 35

Le gouvernement du Canada devrait tenter de resserrer ses relations avec le Mexique, plus particulièrement :

- **en appuyant davantage les initiatives visant à aider les Canadiens et les Mexicains à mieux se connaître, plus particulièrement en ce qui a trait aux politiques qui prennent de plus en plus d'importance dans le contexte nord-américain;**

---

[91] « Marketplace may not equal Community: Not 'Here' Yet? Preliminary Survey Findings ». Texte des observations faites à la conférence de la PPF/EKOS « Rethinking North American Integration », Toronto, 18 juin 2002, p. 10.

- **en déterminant de manière continue les aspects particuliers des relations nord-américaines qui justifient l'élargissement d'une collaboration plus stratégique avec le Mexique dans l'intérêt du Canada, et en étudiant la collaboration entre le Canada et le Mexique qui pourrait comporter des échanges conjoints plutôt que distincts avec les États-Unis;**

- **en élargissant le programme canadien de coopération bilatérale avec le Mexique, et en étudiant la faisabilité pour le Canada d'appuyer davantage les efforts de développement du Mexique en ciblant les secteurs où les besoins sont les plus grands et en tenant des consultations avec un vaste éventail d'intervenants non gouvernementaux;**

- **en faisant participer les parlementaires le plus possible au resserrement des liens entre le Canada et le Mexique, en favorisant notamment davantage de délibérations interparlementaires sur les grands enjeux bilatéraux et nord-américains et en tenant compte des conclusions. On pourrait également étudier la possibilité d'inviter les ministres canadiens à participer aux forums interparlementaires lorsque les membres de ces forums le jugent approprié.**

C. RÉALISER LES PROMESSES DES RELATIONS TRILATÉRALES EN AMÉRIQUE DU NORD

En Amérique du Nord, une tendance a marqué particulièrement la fin du siècle précédent : les États s'unissaient pour former une région. Faire de l'Amérique du Nord une région demeurera le projet le plus intriguant des États-Unis, du Canada et du Mexique pendant encore quelques décennies. [traduction libre]

Guy Poitras, *Inventing North America: Canada, Mexico, and the United States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 2001, p. 2.

Nos gouvernements doivent commencer à envisager de façon stratégique la façon de réagir à l'évolution de l'Amérique du Nord, à ses perspectives et à ses défis. [...] En définitive, nous discuterons de la construction de l'avenir de l'Amérique du Nord. Nous devrons pour cela cerner les domaines dans lesquels les trois pays ont un intérêt commun en ce qui concerne le renforcement du cadre nord-américain et la question de savoir si nous disposons des moyens appropriés pour y parvenir. Nous commençons à peine à définir l'avenir de la communauté nord-américaine.

Allocution prononcée par l'honorable John Manley, devant la Canadian Society of New York, 9 avril 2001.

Bien que l'Amérique du Nord soit l'une des régions les plus puissantes du monde, on n'y est pas habitué à penser dans une optique régionale. Des études ont été menées sur les relations entre les pays qui forment l'Amérique du Nord, mais elles portaient généralement sur les États-Unis et, jusqu'à l'ère de l'ALENA, laissaient souvent de côté

les relations trilatérales[92]. Comme on l'a vu aux chapitres 2 et 4 du présent rapport, des forces influentes d'intégration sont à l'œuvre dans le nouvel espace économique nord-américain. Elles nécessitent des politiques proactives si l'on veut qu'elles aient des retombées avantageuses à long terme pour le Canada. Mais au-delà du cadre de l'ALENA presque dépourvu d'institutions[93], examiné en détail dans le chapitre précédent, bien peu de choses en Amérique du Nord correspondent, de ce côté-ci de l'Atlantique, aux démarches sociopolitiques et constitutionnelles explicites propres à l'« intégrationnisme » de l'Union européenne, en pleine croissance[94].

Certains témoins s'opposent ouvertement à toute démarche pouvant mener à une intégration économique accrue de l'Amérique du Nord qui, selon eux, a déjà dépassé ses limites. D'autres doutent qu'on puisse développer les aspects trilatéraux des relations nord-américaines ou réclament que l'on se concentre sur les ententes bilatérales existantes en matière d'économie et de sécurité, du moins pour le moment.

Michael Hart, par exemple, a déclaré : « Il est erroné à mon sens de dire qu'il existe une communauté nord-américaine. Il n'y en a pas. Nous avons un Accord de libre-échange nord-américain qui sert de fondement à deux ententes de libre-échange, une entre le Canada et les États-Unis et une autre entre les États-Unis et le Mexique. » Il a poursuivi en affirmant que les Américains, même s'ils ont plusieurs dossiers bilatéraux avec le Canada et le Mexique, « ne sont plus intéressés » à discuter de ces dossiers « dans un contexte nord-américain[95] ». Même les principaux partisans de l'inclusion du Mexique dans les politiques canadiennes ont conclu ce qui suit : « Du point de vue du Canada, on ignore encore ce qu'on pourrait obtenir en travaillant de façon trilatérale avec les États-Unis. On recense peu de questions qui touchent réellement les trois pays, du moins en ce qui a trait aux objectifs politiques et sociaux communs. [...] Le principal

---

92 Dans les sources canadiennes, voir, par exemple, l'évolution entre W. Andrew Axline, dir., *Continental Community? Independence and Integration in North America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1974, et Stephen Randall et autres, dir., *North America Without Borders? Integrating Canada, the United States and Mexico*, University of Calgary Press, Calgary, 1992; et Herman Konrad « North American Continental Relationships: Historical Trends and Antecedents », dans Stephen Randall et Herman Konrad dir., *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, qui se démarque beaucoup en attachant une attention considérable aux dimensions canado-mexicaines des relations continentales et à un « trilatéralisme émergent ».

93 Bien que quelques analystes prétendent, comme Stephen Clarkson, que l'ALENA a établi un « pseudo » régime constitutionnel continental, du moins en ce qui concerne les relations économiques, cela ne s'est pas manifesté dans les institutions trilatérales. Selon Stephen Randall : « L'échec de l'ALENA de mettre sur pied une organisation parapluie qui puisse prendre des décisions, à l'abri des caprices des politiques nationales d'un pays, reflète la nature hautement traditionnelle de l'ALENA et le soin jaloux des pays qui le composent à préserver leur souveraineté nationale ». (« Managing Trilateralism: The United States, Mexico and Canada in the Post-NAFTA Era » *in* Randall et Herman, éd., *NAFTA in Transition*, 1995, p. 45.)

94 Depuis le Traité de Rome de 1957, qui a établi la Communauté économique européenne, et le Traité de Maastricht de 1991, qui l'a transformée en Union européenne, d'autres traités ont été signés. Une Convention sur l'avenir de l'Union européenne examine actuellement les prochaines étapes du développement constitutionnel d'une « union sans cesse plus étroite », dans le cadre de l'élargissement éventuel de l'Union européenne, qui compterait 25 membres ou plus au cours des prochaines années. Un dernier obstacle à l'élargissement de l'UE est tombé le 20 octobre 2002 : les Irlandais ont en effet approuvé le Traité de Nice lors d'un second référendum. Ils l'avaient rejeté lors d'un premier référendum tenu en 2001 en Irlande.

95 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

intérêt du Canada dans une démarche nord-américaine vise la protection et l'amélioration de ses relations privilégiées avec les États-Unis[96]. »

Même si c'est vrai, cela ne signifie pas que les Américains ou les Canadiens ne peuvent pas s'intéresser davantage à une démarche typiquement nord-américaine ou que le Canada n'a pas de bonnes raisons de promouvoir les approches trilatérales. Il est évident que, à l'extérieur d'un contexte trilatéral, les relations entre le Canada et le Mexique, utilisées comme outil stratégique pour neutraliser l'influence unilatérale des États-Unis, importeraient peu parce qu'elles vaudraient moins dans la région même, c'est-à-dire l'Amérique du Nord, où elles sont censées avoir une forte incidence. De plus, les témoins ont souligné qu'il serait préférable que les initiatives de coopération trilatérale soient lancées par le Canada ou le Mexique, ou les deux. Sinon, elles seraient presque automatiquement perçues comme le diktat d'un « grand frère », et seraient vouées à l'échec.

Il y a quelques années, l'ancien ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, qui a toujours défendu le besoin de préserver l'autonomie de la politique étrangère du Canada face aux États-Unis, a suscité quelques réflexions sur la façon d'y parvenir lorsqu'il a parlé d'obtenir « la bonne coopération nord-américaine ». Comme il l'a déclaré à son auditoire américain : « Dans l'état actuel des choses en Amérique du Nord, le Canada, les États-Unis et le Mexique traitent tous séparément des menaces à la sécurité humaine comme le crime, les drogues, le terrorisme [...]. Parfois et sans qu'on le veuille, cela entraîne l'érection de barrières le long de nos frontières [...]. Il nous faut moderniser les instruments et les institutions que nous partageons afin de relever des défis dans une foule de secteurs allant de notre environnement naturel commun à l'éducation et aux ressources humaines en passant par le mouvement des biens et des personnes[97]. » Sous la direction de M. Axworthy, on a mis sur pied un « cadre de travail pour un partenariat nord-américain », c'est-à-dire un processus trilatéral, approuvé par les ministres des affaires étrangères. Après son départ de la vie publique, M. Axworthy a noté : « On a constaté beaucoup de résistance de la part des bureaucrates et peu d'analyse ou de compréhension. Toutefois, cet effort embryonnaire a révélé le potentiel énorme de la création d'une communauté transfrontalière et d'institutions communes[98]. »

M. Axworthy croit fermement que tous les éléments sont encore là après les événements du 11 septembre. À Vancouver, il a indiqué au Comité que, selon lui, la mise en place d'un cadre de travail trilatéral mieux défini sur les relations nord-américaines

---

96 Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, p. 4 et 6. La recommandation formulée dans le document de réflexion de FOCAL indique : « Les trois pays devraient consolider les relations bilatérales existantes, améliorer l'efficacité des institutions bilatérales et des approches politiques tout en s'assurant que le potentiel de l'ALENA est pleinement réalisé tout comme celui des accords connexes et des institutions. »

97 « Action mondiale, communauté continentale : La sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada », allocution lors d'une réunion du Mid-America Committee, Chicago, 9 septembre 1998. Ces idées ont par la suite été présentées dans un discours lors de la conférence de politique étrangère de 1998 de l'Institut canadien des affaires internationales tenue à Ottawa, le 16 octobre 1998.

98 L'hon. Lloyd Axworthy, « A Changing North American Agenda », dans *Looking Ahead*, revue de la National Policy Association, Washington (D.C.), juillet 2001, p. 9-10.

aiderait à protéger les intérêts souverains du Canada, y compris ceux dans des domaines sensibles comme la coopération en matière de sécurité et de défense. Comme il l'a dit : « Nous n'avons pas poursuivi les mécanismes trilatéraux, même si je pensais qu'ils commençaient à vraiment mordre dans un certain nombre de secteurs clés — énergie, ressources naturelles et questions transfrontalières. L'important, cependant, est qu'il y ait eu des réunions régulières — trois ou quatre par an – entre les trois ministres des Affaires étrangères. Cela a donné lieu à un certain nombre d'exigences organisationnelles, et il y a, de ce fait, eu une certaine surveillance[99]. »

Le Comité conserve un esprit ouvert à l'égard de ces questions. Nous croyons que, s'il existe des occasions de renforcer les liens trilatéraux d'une façon qui avantage les intérêts du Canada, il faut les approfondir. Cependant, nous ne prévoyons pas que de tels engagements pratiques puissent mener à une grande « architecture » de l'intégration politique nord-américaine. Par ailleurs, nous avons des réserves quant à ce qui peut être réalisé et avec quelle rapidité. Nous nous interrogeons également sur la façon dont des structures et processus trilatéraux créés pour favoriser la coopération régionale pourraient être soumis à la surveillance démocratique des citoyens canadiens.

CE QU'ONT DIT LES TÉMOINS

Je pense que toutes les hypothèses autres que celle d'une zone de libre-échange, donc l'union douanière avec des politiques commerciales communes, un marché commun, à plus forte raison, l'union économique avec une monnaie commune et des politiques communes, etc., soulèvent forcément un problème majeur qui est celui du pouvoir décisionnel dans le fonctionnement de ces arrangements.

Dès lors qu'un pouvoir comme les États-Unis est confronté au Canada et au Mexique, dans la détermination d'une politique commune, deux hypothèses se soulèvent : ou les États-Unis sont d'accord, ou les États-unis ne sont pas d'accord. S'ils ne sont pas d'accord, ça ne passe pas; si on est d'accord avec eux, ça passe.

Alors, la seule hypothèse pourrait être : est-ce qu'à deux, on pourrait faire objection à une politique américaine? La question demeure soulevée, mais, comme vous pouvez l'imaginer, ce n'est pas un arrangement qui, au plan décisionnel, promet d'être particulièrement fonctionnel, à moins qu'on cède la plupart du temps.

Ivan Bernier, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

[...] les sondages dans les trois pays montrent qu'une majorité dans chacun est prête à faire partie d'une entité nord-américaine, dans la mesure où cela améliorerait le niveau de vie, ne menacerait pas la culture et améliorerait l'environnement. Mais l'opinion, tant au Canada qu'au Mexique, ne veut clairement pas que son pays soit assimilé par les États-Unis. Je pense que cette vision plus large d'une entité nord-américaine, distincte des trois pays mais fondée sur une communauté de destin, représente une orientation à laquelle beaucoup de gens aspirent et qu'il conviendrait d'envisager sérieusement. [...] nous sommes à un stade où l'absence de leadership de la part des États-Unis ouvre au Canada et au Mexique une avenue pour soumettre des idées. Si vous présentez vos idées de concert, vous aurez un

[99] *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

auditoire aux États-Unis. Que le gouvernement les admette d'emblée ou non dépendra largement de la nature du programme. Mais je pense qu'elles seront prises au sérieux dans certains milieux et qu'elles influenceront la nature du débat.

Robert Pastor, Emory University,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

Si le Canada veut avoir une stratégie qui vise à combler ce qu'on peut appeler le déficit politique et le déficit institutionnel dans la construction actuelle de l'intégration continentale nord-américaine, si on pense comme moi que l'ALENA a provoqué une situation d'intégration qui exige des mécanismes de coopération politique qui sont actuellement absents, qui font défaut et qui heurtent les intérêts du Canada, je crois qu'une bonne stratégie pour obtenir des gains à ce niveau est une stratégie des petits pas. Il faut surtout éviter de proposer des modèles qui soient extrêmement ambitieux, qui brouillent nos objectifs, qui éveilleraient des soupçons, qui effrayeraient probablement les Américains et qui nous empêcheraient d'obtenir des succès à l'étape des négociations sur des questions plus immédiates ou peut-être moins ambitieuses.

Louis Bélanger, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Nous avons besoin d'une communauté nord-américaine. Il est important de faire en sorte que les gens qui vivent dans un pays se connaissent mieux et qu'ils connaissent mieux la communauté que nous bâtissons car cela élargit nos horizons et accroît la compréhension que nous avons de nous-mêmes. [...] D'une façon bien réelle, il s'agit avant tout de savoir combien nous investissons dans notre tentative pour comprendre et expliquer les relations non commerciales en Amérique du Nord et pour établir un esprit communautaire. Il semble que nous ayons investi trop peu. Si nous attachons vraiment de la valeur aux liens économiques que nous avons avec les États-Unis, et nous [devrions] certes le faire, ou aux liens économiques que nous tissons avec le Mexique, nous devrions alors favoriser les dimensions sociale, politique, universitaire et culturelle également. Il s'agit de rassembler les gens. Nous avons fort bien réussi à établir le matériel, mais nous ne pouvons bien fonctionner sans un bon logiciel. Nous avons besoin d'un système d'exploitation pour l'Amérique du Nord. Il s'agit de savoir qui écrira le programme.

Brian Stevenson, université de l'Alberta,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Les Canadiens ne sont toujours pas très intéressés par les Mexicains, et inversement, en dépit de toute la rhétorique. [Mais il nous faut] commencer à discuter en des termes véritablement nord-américains, c'est-à-dire avec les Mexicains et les Américains, et arrêter de faire semblant d'être le seul partenaire des États-Unis. Si nous traitions de certaines des questions transfrontalières en des termes véritablement trilatéraux, je pense que nous ferions davantage de progrès qu'en essayant de faire marche arrière et de dire que nous sommes différents des Mexicains. Nous sommes différents; nous le sommes, et nos problèmes sont très différents. Mais il s'agit ici d'une question nord-américaine.

Theodore Cohn, université Simon Fraser,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

Nous nous interrogions sur les aspects non économiques de l'ALENA et de notre appartenance continentale [...] On pourrait y travailler même chez les Américains. Je sais bien que ce n'est probablement pas le moment à l'heure actuelle, car les Américains n'ont pas fait beaucoup de chemin dans cette direction-là, mais on pourrait persuader des jeunes Américains, surtout, d'élargir leur conception de leur américanité et de dire : « I am an American, mais je suis un Américain de tout le continent. Il n'y a pas seulement ma culture américaine, mais aussi le Canada, l'Amérique latine. C'est tout ça qui fait mon identité ».

Remarquez à quel point, en Europe, indépendamment de tout ce que l'Europe a signifié, de tous les mécanismes économiques, sociaux et autres, rien que l'idée d'Europe qui a été à la mode, qui a été chérie par beaucoup de populations d'Europe, a été une sorte de bougie d'allumage pour les institutions de l'Union européenne. [...] Ça pourrait être cool d'être un Américain, d'avoir cette identité, de vouloir partager des intérêts. [...] C'est un petit courant qui existe, et il me semble qu'on devra créer des institutions pour l'encourager et pour encourager la coopération en matière sociale, en matière d'environnement, en matière culturelle. [...] Donc, le rêve serait que l'intégration économique aille à la rencontre de l'intégration culturelle, sociale, etc. Je pense qu'en créant des institutions, on va encourager ce phénomène.

Louis Balthazar, Université Laval,
Témoignages, réunion n° 60, 26 février 2002.

Une union douanière, un marché commun et une devise commune sont toutes des idées dérivées de l'expérience européenne. Elles ont en effet beaucoup de mérite en tant qu'arrangements économiques. Il est certainement possible que certains de ces mêmes avantages économiques puissent être reproduits en Amérique du Nord — si l'on ne se reporte qu'à des modèles économiques abstraits. Mais chaque étape dans le processus d'une plus étroite intégration économique en Europe a été accompagnée d'étapes délibérées et précises en vue d'une intégration politique plus étroite. [...]

Même dans ce contexte politique, il faut dire qu'il y a un déficit démocratique considérable qui a suscité beaucoup d'intérêt et d'inquiétude en Europe, beaucoup d'agitation populaire face à une bureaucratie qui ne rend pas compte de ce qu'elle fait, et des mouvements extrémistes anti-européens qui se sont fait reconnaître dans la plupart des pays d'Europe comme des mouvements minoritaires agitateurs, ce qui est inquiétant. Ces problèmes ne sont pas fatals au projet européen, mais valent la peine d'être soulignés pour faire ressortir les graves lacunes politiques de toute intégration économique nord-américaine projetée.

Reg Whitaker, université de Victoria,
Témoignages, réunion n° 76, 6 mai 2002.

Il est impossible de reproduire directement en Amérique du Nord l'expérience européenne, mais nous devons éviter de considérer l'Europe comme une réalité statique, car l'Union européenne est un projet politique qui se poursuit et évolue. On peut en dire autant de l'Amérique du Nord. Pourquoi ne peut-on pas reproduire intégralement l'expérience de l'UE? Parce qu'elle est le produit d'une histoire distincte et qu'elle s'est échelonnée sur des dizaines d'années. Dans le cas de l'Amérique du Nord, la domination économique et militaire d'un seul pays, les États-Unis, est un phénomène unique.

Yasmeen Abu-Laban, université de l'Alberta,
Témoignages, réunion n° 82, 9 mai 2002.

Les mesures que nous prenons pour construire cette relation trilatérale et la communauté qui en découle ne doivent pas nécessairement être prises dans les trois pays simultanément. Étant donné les différences de capacité et de relations entre nous, il faudrait envisager des approches multiples. Il faudrait examiner, par exemple, quelles mesures pourraient être prises à deux vitesses, comme on dit en Europe.

Un exemple d'une telle démarche à deux vitesses est l'adoption successive de l'ALE et de l'ALENA. Le Canada et les États-Unis peuvent, de leur côté, mettre en place certains éléments plus faciles à réaliser pour eux deux, puis inviter le Mexique à les rejoindre, ce dernier ayant alors une pleine connaissance des procédures et mécanismes fondés sur des règles convenues, pratiques et mutuellement respectueuses. On voit un exemple de cette sorte de processus dans la gestion concertée de la frontière dans laquelle le Canada et les États-Unis sont aujourd'hui engagés. De la même façon, le Mexique et les États-Unis peuvent s'attaquer à certains problèmes entre eux et conclure des accords auxquels le Canada pourra ultérieurement adhérer, s'il le veut; je songe, par exemple, à la libéralisation des marchés

du travail, qui sont d'un intérêt bilatéral critique. Ces étapes organiques, si je puis exprimer les choses ainsi, vers l'édification d'une relation trilatérale pourront et devront être complétées par d'autres mesures que les trois peuvent prendre ensemble. [...]

Il y a donc la possibilité d'une dynamique nord-américaine. Le produit final sera-t-il une communauté nord-américaine comme celle qui existe en Europe? La question est loin d'être tranchée. Existe-t-il un point d'aboutissement où nous aurons une communauté nord-américaine? Je le crois profondément.

George Haynal, université Harvard,
Témoignages, réunion n° 56, 7 février 2002.

5.7 Comparaison des points de vue canadien, américain et mexicain sur le trilatéralisme

Comme des échanges véritablement trilatéraux ne peuvent progresser que si les États-Unis y participent, il convient de présenter tout d'abord les points de vue américains qu'a entendus le Comité. Ces points de vue étaient pour le moins variés. Les membres du Congrès que nous avons rencontrés ne nous ont pas parus très réceptifs. Par exemple, le démocrate John Lafalce, de New York, détracteur de l'ALENA, s'est montré extrêmement froid à l'idée que l'on puisse traiter avec le Mexique sur le même pied qu'avec le Canada. Il est vrai que les personnes que nous avons rencontrées ne représentaient pas l'ensemble des membres du Congrès, mais ce parti pris bilatéraliste semble courant et laisse entrevoir une réticence généralisée de part et d'autre. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent chapitre, certains Canadiens envient la présence des Mexicains aux États-Unis et les pressions qu'ils y exercent. Mais l'on croit encore fermement que les relations bilatérales déjà établies sont celles qui comptent vraiment et qu'une relation trilatérale, intégrant le Mexique comme partenaire à part entière, en est toujours au stade de projet. Comme ce partenariat est moins prioritaire, il peut attendre.

Politologues, représentants d'organismes non gouvernementaux et porte-parole américains ont également fait remarquer l'absence de tribune ou de processus politiques consacrés aux affaires nord-américaines, malgré une certaine ouverture à l'égard de solutions allant au-delà de l'ALENA. Comme l'a fait remarquer William McIlhenny, directeur pour le Canada et le Mexique au Conseil national de sécurité, « les institutions et l'infrastructure n'ont pas suivi [le rythme] des échanges transfrontaliers [...] où une nouvelle architecture nord-américaine se met lentement en place ». À l'instar de ses collègues, il demeure néanmoins très sceptique à l'égard des grands projets institutionnels de nature « cartésienne », préférant une évolution fondée sur le pragmatisme aux attentes perçues comme irréalistes découlant des propositions de hauts fonctionnaires mexicains. À une autre réunion, Frank Vargo, vice-président des affaires économiques internationales de la National Association of Manufacturers, a signalé que l'ALENA était à l'origine de nouvelles interactions commerciales entre les trois pays, mais qu'il n'y aura pas de refonte des politiques trilatérales tant que le besoin ne s'en fera pas sentir.

Le Comité a également entendu plusieurs éminents défenseurs d'un trilatéralisme ambitieux. Lors d'un premier échange, le professeur Robert Pastor a dégagé les grandes

lignes d'un programme visant à établir le cadre général d'institutions nord-américaines et d'une collaboration politique. Pour ce faire, il s'est inspiré de son étude *Towards a North American Community*, qui fait autorité. C'est le prestigieux Institute for International Economics de Washington qui a publié cet ouvrage à la veille du sommet réunissant MM. Fox et Bush au début de septembre 2001. Cet ouvrage fait écho à la vision nord-américaine futuriste du président mexicain[100]. On a dit que les événements du 11 septembre avaient mis un terme à ce scénario, suscitant une retraite dans un renforcement des échanges bilatéraux en raison des impératifs de sécurité de Washington. On pourrait également dire que les ramifications des attentats terroristes ont mis en lumière les limites de l'ALENA et rendu encore plus crédible la mise en place d'un ALENA-plus. M. Pastor a laissé entendre au Comité que l'absence d'interventions communes nord-américaines ou de réunions trilatérales au sommet, absence à son avis regrettable, était un « résultat direct du manque d'institutionnalisation[101]. »

Le professeur Pastor a présenté au Comité 10 propositions visant notamment à rectifier ces « omissions » ayant trait à l'ALENA, dont plusieurs ont déjà été signalées au chapitre 4. Ces propositions peuvent être résumées comme suit[102] :

- Créer une « Commission nord-américaine » de 15 membres (5 membres de chacun des 3 pays) pour conseiller les 3 leaders à propos d'un programme trilatéral comportant des sommets annuels ou plus fréquents;
- Fonder un « groupe parlementaire nord-américain »;
- Créer un « tribunal permanent du commerce et de l'investissement »;
- Se pencher sur l'« écart de développement » par rapport au Mexique;
- Créer un « fonds de développement nord-américain » pour contribuer à la diminution de cet écart;
- Établir un « plan d'infrastructure et de transport » par l'entremise de la Commission nord-américaine;

---

[100] M. Pastor, spécialiste des questions latino-américaines, entretient des rapports étroits avec de hauts fonctionnaires mexicains, notamment le ministre des Affaires étrangères, Jorge Castañeda.

[101] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002. Le détracteur de l'ALENA, Stephen Clarkson, a défendu un point de vue légèrement opposé dans son nouvel ouvrage : « en lui-même, l'ALENA n'a rien à offrir pour ce qui est des institutions ou des processus pouvant aider une prise de décisions à l'échelle du continent — il ne prévoit aucun sommet trilatéral ou réunions d'urgence de sa commission. Comme l'ont clairement illustré les événements du 11 septembre, le mode de gouvernance nord-américain après les attentats a renforcé, et non remplacé, les relations bilatérales entre les États-Unis et le Canada et entre les États-Unis et le Mexique, ce qui confirme qu'un bilatéralisme non corrigé donne à Washington davantage de contrôle sur ses partenaires moins importants » (*Uncle Sam and Us*, p. 404-405).

[102] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002; fait également l'objet d'une déclaration écrite du 7 février déposée au Comité, *passim*.

- Charger cette commission d'analyser d'autres domaines stratégiques qui pourraient bénéficier d'une « approche continentale commune »;
- Établir un « service nord-américain d'immigration, de douane et de contrôle »;
- Tendre vers une harmonisation des règles régissant la circulation transfrontalière de marchandises, de services et de personnes au sein d'un « périmètre » nord-américain commun, ce qui comporterait la négociation d'une union douanière;
- Promouvoir la création de « centres de recherche nord-américains ».

M. Pastor, devenu vice-président du département des relations internationales de la American University et directeur du Center for North American Studies de cette université, préside également le conseil d'administration d'un nouvel organisme sans but lucratif trilingue sis à Montréal, le Forum sur l'intégration nord-américaine (FINA), qui tiendra sa conférence inaugurale en mars 2003[103].

Lors de la dernière réunion d'experts, le professeur Stephen Blank, directeur du New York Pace University's Center for International Business, a fermement défendu une approche globale du même type pour ce qui est de l'édification d'institutions nord-américaines. M. Blank a étroitement collaboré au travail du Comité nord-américain (CNA) de la National Planning Association de Washington et a fait office de conseiller à propos des projets de création d'une « Alliance of North America »[104]. Dans son témoignage, M. Blank a expressément préconisé un effort concerté pour enchâsser l'intégration économique nord-américaine dans un cadre sociopolitique plus large. D'après lui, « nous devons maintenant compléter le processus d'intégration de bas en haut au moyen d'interventions délibérées. Nous devons nous donner une conception de l'Amérique du Nord, créer une voix nord-américaine authentique, lancer des projets qui mettront en valeur cette conception et créer de nouvelles institutions à l'appui d'un système nord-américain ». Tout comme M. Pastor, M. Blank estime qu'il n'y a pas d'objectifs plus importants que d'élargir la participation du Mexique et de faire ainsi la preuve qu'une économie de marché nord-américaine de plus en plus intégrée « peut

---

[103] La conférence qui se tiendra les 27 et 28 mars 2003 à Montréal sur le thème « Au-delà de l'ALENA : consolider l'Amérique du Nord » s'attachera tout particulièrement à la création d'un fonds d'investissement nord-américain. Voir le site Web du Forum à l'adresse www.fina-nafi.org.

[104] Le projet a été débattu lors d'une réunion du Comité nord-américain (CNA) tenue à Ottawa en octobre 2002 pour marquer le 10e anniversaire de la signature de l'ALENA. D'après une déclaration provisoire, une Alliance comprendrait des groupes sectoriels, civils, publics, régionaux, entre autres, et des particuliers qui partageraient une vision nord-américaine et un intérêt pour le développement économique et social, des frontières sûres et efficaces, une collaboration sur les questions écologiques et autres priorités sociales à l'échelle du continent. La formation de l'Alliance miserait sur l'actuelle croissance à partir de la base et sur le processus d'intégration dont l'ALENA a été le catalyseur. En avril 2001, une déclaration du comité exécutif du CNA appelait les chefs des trois pays membres de l'ALENA à constituer un groupe de travail sur l'Amérique du Nord. (Voir le site Web du CNA à l'adresse : www.northamericancommittee.org.)

effectivement ouvrir des perspectives d'avenir prometteuses à tous les Américains du Nord[105]. »

Il n'est pas surprenant que d'éminents Mexicains participent également à ces initiatives récentes ainsi qu'à d'autres tribunes comme le North American Institute, organisme trilatéral (NAMI) auquel le professeur Brian Stevenson (qui a témoigné à Edmonton) est associé[106]. Comme nous l'avons dit, c'est à coup sûr à Mexico que le Comité a perçu le plus d'enthousiasme pour de telles approches trilatérales. MM. Andrés Rozental, président du Conseil mexicain des relations internationales, et Enrique Berruga, qui occupait alors le poste de sous-secrétaire des Affaires étrangères du Mexique, ont en effet fait écho à la vision de M. Pastor. Nous avons déjà souligné les propositions mexicaines de création d'un organe apparenté à une commission ou à un groupe de sages dont la tâche serait de conseiller les trois gouvernements nord-américains sur les étapes à franchir dans la gestion des affaires nord-américaines et la poursuite d'une collaboration régionale plus étroite dans les domaines d'intérêt commun. M. Berruga a également mentionné la possibilité de conclure un accord semblable à l'Accord de Schengen concernant les frontières internes et externes d'Amérique du Nord, qui pourrait comprendre un système de délivrance de visas des pays de l'ALENA.

Encore plus qu'à l'assouplissement de l'accès aux trois pays pour les citoyens d'Amérique du Nord, presque tous les Mexicains que nous avons entendus se sont dits attachés à la résolution des problèmes de développement et de disparités régionales à l'échelle nord-américaine par des mécanismes autres que les mécanismes actuels de financement bilatéral et multilatéral. Par contre, M. Pastor estime qu'il faut certes que les trois pays se penchent sur les questions de développement, mais il a vigoureusement critiqué le financement régional pratiqué par l'Union européenne. Il s'est expliqué ainsi :

> [...] Je ne voudrais pas reproduire la structure européenne. Ils ont dépensé plus de 400 milliards de dollars au cours des 25 dernières années et la plus grande partie a été gaspillée. D'après mon analyse, ces fonds n'ont été réellement efficaces que dans deux domaines, l'infrastructure et l'éducation. Cela peut être géré très facilement par la Banque mondiale et la BDI [Banque de développement interaméricain]. Franchement, je n'aimerais pas créer une nouvelle institution. Je pense que tout le génie de l'Amérique du Nord est de ne pas bureaucratiser. Utilisons ce que nous avons, pour éviter les lourdeurs et avoir une action concentrée. Je ne m'occuperais pas de développement social. Je pense que la Banque de développement interaméricaine suffit pour cela. Je me limiterais à ces deux domaines[107].

En outre, sauf dans des analyses théoriques parues dans des ouvrages comme celui de M. Pastor, il est rare que l'on explique les caractéristiques pratiques des nouvelles institutions trilatérales suggérées — structure, mode de fonctionnement,

---

[105] *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002.

[106] Né au Canada, M. Stevenson a grandi au Mexique et aux États-Unis et se dit nord-américain à bien des égards. Pour en savoir plus sur le NAMI, consultez l'adresse : www.northamericaninstitute.org.

[107] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

financement, etc. — et que l'on en débatte. Certains témoins canadiens et mexicains ont dit craindre que ces projets ne soient menés par les dirigeants, puis communiqués aux citoyens. D'après Stacey Wilson-Forsberg, de l'organisme FOCAL, le processus d'intégration est dominé par les dirigeants et il y a un fossé grandissant entre ces derniers et le public. À ses yeux, il faut éviter une réaction du public en le sensibilisant davantage, en le faisant participer au dialogue nord-américain et en encourageant le débat[108]. Le Comité est du même avis. Une large participation du public devrait faire partie intégrante du processus de constitution d'institutions nord-américaines dès le départ et non être ajoutée après coup.

Dans l'édification d'institutions trilatérales, il faut également tenir compte du fait que, les trois pays étant des fédérations, il n'y a pas de tribune où les gouvernements des provinces et des États qui les constituent peuvent débattre de coopération dans des secteurs relevant de leur compétence et promouvoir une telle coopération. Dans le contexte canado-américain, la Commission mixte internationale a joué un rôle déterminant pour ce qui est notamment de rapprocher des représentants des provinces, des États frontaliers et des collectivités pour traiter de questions de gestion environnementale touchant les Grands Lacs et les eaux limitrophes. C'est là le type de collaboration intergouvernementale qui pourrait convenir à un contexte trilatéral.

Lors de notre rencontre parlementaire mixte tenue le 13 mars 2002, Mexicains et Canadiens se sont dits d'accord pour ne pas laisser le manque d'intérêt officiel des États-Unis pour le trilatéralisme freiner l'avancement du projet. Autrement dit, le Canada et le Mexique devraient aller de l'avant pour intensifier leur coopération dans tous les domaines d'intérêt commun sans attendre que soient mis en place d'hypothétiques structures et processus trilatéraux. Le professeur Antonio Ortiz Mena s'est expliqué sur ce point à Mexico : « J'estime que l'on peut réaliser des progrès significatifs dans la voie de l'élargissement et du partage plus équitable des bienfaits de l'intégration économique en prenant une myriade de mesures relativement mineures et que nous ne devrions pas attendre pour les mettre en place d'avoir une vision ou une stratégie globale d'intégration nord-américaine. Les deux processus peuvent aller de pair et se compléter, mais se concentrer exclusivement sur de grands gestes et de grandes visions risque fort de retarder des mesures très nécessaires à court terme[109]. »

Il faut ajouter que les Canadiens, qu'ils appuient ou non les institutions existantes associées à l'ALENA, n'ont pas une vision uniforme des avantages que présente le trilatéralisme nord-américain. Un certain nombre de témoins ont convenu qu'il fallait chercher des solutions à l'échelle des institutions pour remédier aux lacunes observées. Parmi les défenseurs de nouvelles ententes à l'échelle nord-américaine, Stéphane Roussel a indiqué qu'il valait mieux « gérer [la situation] que de tenter de s'y opposer. Il y a une trentaine d'années, le diplomate John Holmes [...] disait que le

---

[108] *North American Integration: Back to Basics*, p. 9.

[109] « L'avenir de l'intégration en Amérique du Nord », allocution préparée pour le Comité, 14 mars 2002.

continentalisme était une force de la nature qui exigeait qu'on lui impose la discipline des institutions. [...] c'est encore vrai aujourd'hui[110]. »

Si M. Roussel est un ardent défenseur de l'inclusion du Mexique dès le départ, Michael Hart, qui préconise une évolution globale fondée sur les traités pour les relations entre le Canada et les États-Unis, a semblé se détourner d'une approche trilatérale. Comme il l'a expliqué au Comité : « J'ai assisté à des réunions de divers types de comités, comme le Comité nord-américain, l'Institut nord-américain et le Comité des relations canado-américaines — qui est maintenant le Comité des relations nord-américaines — et ce qu'il y a de remarquable à propos de ces comités, c'est l'absence croissante d'intérêt de la part des États-Unis. [...] Je pense que nous devrions en tenir compte dans l'examen des types de questions auxquelles nous sommes maintenant confrontés[111]. » Daniel Schwanen a également rappelé au Comité qu'une « intégration qui comprendrait soit des institutions politiques communes ou un tribunal supranational sensible aux intérêts du Canada ou du Mexique ne pourrait pas fonctionner, même, et peut-être surtout, pour les États-Unis[112]. »

Pour ce qui est de « discipliner » les forces œuvrant à l'intégration nord-américaine — jusqu'ici surtout dans les domaines de la défense et du commerce — les détracteurs de l'ALENA ne s'entendent pas sur les éventuelles réactions trilatérales. Les plus hostiles à une plus grande intégration ont eu tendance à rejeter les approches nord-américaines, de même que les propositions de mise en place de nouvelles structures et de nouveaux processus, qu'ils qualifiaient de lourdeurs supplémentaires. Pour sa part, Laura Macdonald a laissé entendre qu'une consolidation des institutions liées à l'ALENA, entre autres mesures, pourrait corriger le fait que l'on ne se soit pas « suffisamment préoccupé de définir des mécanismes qui pourraient être adoptés à l'échelle tant nationale que nord-américaine pour traiter des disparités sociales et économiques ainsi que du déficit démocratique résultant de l'intégration[113]. »

D'autres se sont dits peu confiants que l'on puisse mener des réformes dans le cadre de l'ALENA. Estimant que l'ALENA ne prévoit aucune institution pouvant donner au Canada et au Mexique le poids nécessaire pour compenser la puissance accrue de Washington sur eux, Stephen Clarkson juge que l'ALENA affaiblit la position du Canada en Amérique du Nord. Cet accord pourrait avoir consolidé la position du Mexique, laisse-t-il entendre, mais pas celle du Canada. Plutôt que de chercher à redresser la situation par de grandes idées d'intégration ou des institutions trilatérales, il faudrait plutôt, d'après M. Clarkson, exhorter les stratèges « à rebâtir les capacités amoindries des États canadien et mexicain de manière à corriger le déséquilibre flagrant que la libéralisation

---

110 *Témoignages*, réunion n° 77, 7 mai 2002.

111 *Témoignages*, réunion n° 55, 5 février 2002.

112 *Témoignages*, réunion n° 64, 28 février 2002.

113 *Témoignages*, réunion n° 88, 6 juin 2002.

des échanges a créé entre les impératifs du marché et les besoins des citoyens de ces pays[114] ».

5.8 Une « communauté nord-américaine » démocratique constitue-t-elle un but souhaitable?

L'attrait de ce qu'on pourrait appeler une « communauté nord-américaine » dépend largement du point de vue que l'on adopte dans le débat précédent. Comment le Canada et les institutions publiques canadiennes devraient-ils répondre à l'évolution récente sur le plan de l'intégration économique à l'échelle continentale qui inclut, depuis la signature de l'ALENA, le Mexique? Quels sont les avantages et les périls qui pourraient se présenter pour le Canada si l'on continuait, voire intensifiait, cette intégration? Et si l'on choisissait de gérer les répercussions de cette intégration dans des domaines politiques plus larges par l'entremise de processus plus officiels, de structures institutionnelles, de mécanismes régionaux, de cadres stratégiques communs, etc.? Dans quelle voie nous dirigeons-nous?

L'allusion à une « communauté » rappelle les débuts de la Communauté économique européenne, même si la situation de l'Europe est très différente de la nôtre et est devenue beaucoup plus lourdement institutionnalisée que tout ce qui est concevable dans un contexte nord-américain. Il n'en reste pas moins que la négociation et la mise en place de l'ALENA avec un pays en développement, et les débats qui s'ensuivent sur les supposées lacunes — ce que l'on pourrait appeler les « déficits » sur le plan des institutions, de la démocratie et du développement dans la gouvernance d'une économie de marché nord-américaine de plus en plus intégrée — nous ont menés à penser qu'il se pourrait qu'une communauté intégrée à l'échelle nationale soit en train de se dessiner de ce côté-ci de l'Atlantique. On a dit que l'enracinement d'une intégration économique régionale encouragé par l'ALENA nous obligera tôt ou tard à analyser, d'un point de vue qui deviendra trilatéral, les dimensions sociales, politiques et autres des relations « communautaires » en Amérique du Nord, en plus des effets secondaires sur le plan de l'environnement et du travail[115].

Par conséquent, on parle de plus en plus dans les discours officiels de « communauté », comme l'ont fait Lloyd Axworthy, lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères, et son successeur John Manley (voir déclaration citée au début de cette section du chapitre). Peu après le discours de M. Manley, les chefs d'État du Canada, des États-Unis et du Mexique se sont rencontrés lors du Sommet des Amériques tenu à Québec et produit, le 22 avril 2001, une déclaration dans laquelle ils ont affirmé qu'ils travailleraient à l'approfondissement d'un sens communautaire et à la promotion des

---

[114] « L'hypothèse de l'intégration : Mise en contexte de la propension pour une vision continentale », *Mémoire* au Comité, 7 mai 2002.

[115] Voir, par exemple, Charles Doran, « Building a North American Community », *Current History*, mars 1995; John Wirth, « Advancing the North American Community », *American Review of Canadian Studies*, été 1996; Rod Dobell, « Un pacte social pour une collectivité nord-américaine », *Isuma*, printemps 2000.

intérêts économiques mutuels et veilleraient à ce que les avantages liés à l'ALENA s'étendent à toutes les régions et secteurs sociaux.

Cette déclaration laissait entendre que des partenariats trilatéraux se dessinaient dans de nombreux secteurs (énergie et immigration, transports, communications, questions frontalières, santé, justice, agriculture, emploi, éducation, voyage, culture et recherche conjointe). Les chefs d'État ont également déclaré que ces domaines de coopération, engageant les administrations publiques, les entreprises et les autres membres de la société civile, forgeaient un nouveau sens de la collectivité entre nous et qu'ils encourageaient une réflexion approfondie dans leurs sociétés sur les manières de promouvoir ces liens trilatéraux. En juillet 2001, le représentant au commerce américain, Robert Zoellick, estimait qu'il fallait faire savoir que « l'ALENA était bien plus qu'un accord commercial, que c'était le moyen de créer une communauté nord-américaine[116]. Dans un discours prononcé lors d'une conférence tenue à Ottawa en décembre 2001, l'ambassadrice du Mexique au Canada a indiqué que l'ALENA avait de toute évidence créé une communauté, qu'il s'agissait d'une réalité et qu'il ne devrait y avoir aucun doute à cet égard[117].

Mais les témoignages présentés au Comité ont révélé qu'en fait la question est loin d'être tranchée, puisque l'on s'interroge encore sur la question de savoir si une relation nord-américaine fondée sur l'ALENA est, ou peut être, véritablement trilatérale (voir Michael Hart), ou si elle est ou peut être démocratiquement responsable (voir Stephen Clarkson). Pour certains, il faut faire un grand pas en avant en étendant délibérément et en institutionnalisant l'intégration sur le continent nord-américain bien au-delà du domaine commercial. Aussi, dans un discours prononcé en avril 2002 dans lequel il faisait des rapprochements avec l'Europe et d'autres pays (mais ne mentionnait pas la vision de Robert Pastor), Hugh Segal, président de l'Institut de recherche en politiques publiques, est allé jusqu'à déclarer ce qui suit :

> Le moment est venu de rédiger un Livre blanc sur une communauté nord-américaine, comportant une proposition de processus à suivre pour les structures institutionnelles dans les domaines de la politique monétaire, de l'immigration, de l'environnement, de la sécurité et de l'économie. Le moment est venu de rédiger un Livre blanc qui porte sur les caractéristiques d'une assemblée nord-américaine,

---

[116] Cité dans John Foster, « NAFTA at Eight: Cross currents », à paraître en décembre 2002.

[117] Allocution de l'ambassadrice du Mexique au Canada, Maria Teresa Garcia Segovia de Madero lors de la séance plénière sur les liens nord-américains tenue sur le thème « L'émergence d'une communauté nord-américaine? », 6 décembre 2002, p.2.

le mode de sélection de ses membres au sein des trois pays fondateurs et le rôle consultatif et les fonctions de vérification qu'elle pourrait jouer[118].

Les témoins qu'a entendus le Comité ont été beaucoup plus réservés sur la question et ont émis quelques mises en garde importantes. Par exemple, la professeure Yasmeen Abu-Laban a déclaré : « Si, en Amérique du Nord, nous interprétons le terme "communauté" comme englobant les élites politiques représentants les intérêts commerciaux au Canada, aux États-Unis et au Mexique comme un moyen de renforcer la politique commerciale d'inspiration néolibérale, cela servira davantage les intérêts de certains groupes. Si l'édification de la communauté nord-américaine concerne uniquement les mécanismes intergouvernementaux institutionnels — si nécessaires puissent-ils être —, sans tenir compte également des groupes populaires, cela pourrait faire surgir des problèmes[119]. »

Reg Whitaker, pour sa part, a déclaré que « les trépidations européennes touchant les déficits démocratiques ne seraient rien comparées à la furie des Canadiens face à une Amérique du Nord irresponsable et antidémocratique[120] ». Et tout indique que les préoccupations relatives à l'avenir du projet d'intégration européen sont profondes et fondamentales[121]. Pour ce qui est du processus d'intégration sur les deux continents, certains ont prétendu que l'Union européenne souffre d'une surinstitutionnalisation qui écarte les citoyens de la prise de décisions à l'échelle communautaire, et d'une complexité confondante, alors que l'Amérique du Nord souffre d'une sous-institutionnalisation qui prive les citoyens de leviers politiques à l'échelle

---

118 « New North American Institutions: The Need for Creative Statecraft », notes en vue d'une allocution prononcée à la cinquième conférence annuelle de la JLT/CTPL tenue à Ottawa le 18 avril 2002, p. 4. Voir aussi Hugh Segal, « Toward a Treaty of North America », *National Post*, 18 novembre 2002, p. A14. Dans le même ordre d'idées, Perrin Beatty a indiqué « qu'un nouveau partenariat nord-américain est inévitable. Il se produira par défaut, à mesure que les forces technologiques, commerciales et sécuritaires rapprochent les trois pays, ou à dessein, si les politiciens, appuyés et conseillés par les gens d'affaires, entre autres, créent une vision attrayante d'une véritable communauté nord-américaine ». (« North American partnership inevitable », *National Post*, 12 septembre 2002.) Selon un sondage dont les résultats ont été publiés en septembre 2002, de telles tendances suscitent la controverse au sein de la population. D'après Anthony Wilson-Smith, « alors que nos liens économiques se resserrent avec les États-Unis, 59 % des Canadiens sont opposés à une intégration nord-américaine du style de celle de l'Union européenne. Toutefois, 54 % des personnes sondées sont réceptives à l'idée d'un Parlement continental où les États-Unis et le Mexique traiteraient de certaines questions particulières, comme l'environnement ». (« United in Ambivalence », éditorial, *Maclean's*, 9 septembre 2002, p. 4.)

119 *Témoignages*, réunion n° 82, 9 mai 2002.

120 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

121 Comme Larry Siedentop l'explique dans son important ouvrage : « La légitimité démocratique est en péril en Europe. À bien des égards, l'intégration européenne est désormais un fait accompli. Il y a un marché unique et la plupart des États membres ont une monnaie commune. Ce qui demeure incertain, c'est la forme politique que l'Union européenne prendra. C'est pourquoi il est indispensable qu'il y ait un grand débat constitutionnel. » (*Democracy in Europe*, Penguin Books, Londres, 2001, p. 1). M. Siedentop affirme que seul un débat public portant sur les divers scénarios « peut commencer à convaincre les Européens que ce qui se produit en Europe aujourd'hui n'est pas simplement le résultat des forces inexorables du marché ni des machinations d'élites qui ont esquivé le contrôle démocratique ». (*Ibid.*)

continentale permettant de régir les forces du marché et de corriger les disparités de pouvoir[122].

À propos du caractère limité des institutions prévues par l'ALENA, abordé au chapitre 4, notons l'observation de Reg Whitaker :

> [...] L'ALENA n'a aucune infrastructure supranationale, ce qui n'a jamais été prévu d'ailleurs. Aux termes de l'ALENA, la politique et les politiques nationales sont assujetties à la discipline du marché continental. L'importance disproportionnée des États-Unis au sein de l'ALENA est telle que, lorsque des décisions politiques sont prises, elles sont presque invariablement celles de l'administration et du Congrès américains, des tribunaux et des divers organes administratifs et de réglementation du gouvernement américain, comme le Canada a très bien pu le constater dans le cadre de la débâcle entourant le bois d'œuvre. Même si nous imaginions une superstructure politique comme celle de l'Europe, ni le Canada ni le Mexique, même dans le cadre d'une alliance, n'auraient suffisamment de poids pour influer sérieusement sur l'emprise exercée par les institutions nationales américaines sur le processus décisionnel nord-américain.[123]

Les protagonistes d'une approche communautaire nord-américaine connaissent sans nul doute les difficultés découlant de ce scepticisme. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles Stephen Blank a déclaré au Comité : « La communauté nord-américaine doit être profondément enracinée dans la société civile et ne doit pas être seulement une création des trois gouvernements nationaux. En fait, il existe déjà un cadre de base de cette communauté dans le vaste éventail d'organisations qui œuvrent le long de nos frontières et dans de nombreux secteurs de l'économie. De nombreux groupes ont des intérêts communs dans les liens transfrontaliers et sont prêts à collaborer à la constitution de la communauté nord-américaine. Ce qu'il faut faire, c'est lier ces groupes, organisations et associations en leur donnant une vision et un objet communs[124]. »

Le Comité convient qu'il est essentiel de forger délibérément des associations et des alliances nord-américaines pour que les relations trilatérales soient plus que de simples discussions occasionnelles et purement rhétoriques traitant de partenariat et de coopération, plus qu'un dossier intergouvernemental décidé par une élite dans des capitales éloignées et à propos desquels la population n'est guère consultée. Cependant,

---

122 Voir Stephen Clarkson, « Fearful Asymmetries: The Challenge of Analyzing Continental Systems in a Globalizing World », *Canadian-American Public Policy*, septembre 1998; Laura Macdonald, « Governance and State-Society Relations », dans George Hoberg, éd., *Capacity for Choice: Canada in a New North America* (2002), chapitre 7.

123 *Témoignages*, réunion n° 76, 6 mai 2002.

124 *Témoignages*, réunion n° 90, 13 juin 2002. Robert Wolfe estime qu'il est plus judicieux de travailler par l'entremise des institutions et des voies existantes que de prôner des changements institutionnels extrêmes et irréalistes : si la démocratie signifie participer à des décisions qui touchent votre vie et que nous ne voulons ni ne pouvons nous faire représenter à Washington, il nous faut nous tourner vers une myriade de petits cadres institutionnels où les gens travaillent main dans la main pour résoudre les problèmes. (« See you in Washington? Institutions for North American Integration », remarques préparées pour la Borderlines Conference, Montréal, 1er novembre 2002, p. 2.)

l'édification d'une communauté informelle, que recommande M. Blank, ne fait que contourner le dilemme que pose la conception d'institutions démocratiques adéquates à l'échelle nord-américaine, et ne résout en rien la question. Cette mesure ne permet pas de savoir comment en arriver à des décisions de gouvernance à l'échelon trilatéral par des structures et des processus démocratiques et transparents dans les secteurs stratégiques clés surtout si on ne peut plus disposer de certains instruments traditionnels ou leviers de contrôle démocratique ou que ces derniers ne fonctionnent plus à l'échelon national ou local en raison d'une intégration continue.

En bref, une communauté nord-américaine démocratique pourrait être souhaitable à long terme. Mais on est encore loin d'avoir fixé clairement ou unanimement son contenu, son format et d'avoir déterminé sa faisabilité. À propos d'un nouvel ouvrage sur l'intégration nord-américaine publié par la Washington's Brookings Institution, et s'inspirant du contenu d'une conférence tenue en décembre 2001 et réunissant des stratèges canadiens, mexicains et américains, David Crane écrit que « l'on voit bien pourquoi l'idée d'une communauté nord-américaine, la version nord-américaine de l'Union européenne, serait si difficile à mettre en place[125]. »

Il ne suffit pas de souhaiter une telle communauté pour qu'elle se mette en place. Nous estimons donc que, pour progresser sur le plan des échanges trilatéraux, il faut que les administrations publiques poursuivent et appuient concrètement des mesures pouvant être réalisées d'ici quelques années. Nous pensons en particulier à des mesures qui ne toucheraient pas indûment à la souveraineté des partenaires. Ces mesures seraient prises dans le but évident d'accroître la qualité de vie des citoyens de chacun des pays visés. Pour qu'il y ait une vision trilatérale commune, il faut qu'elle soit fondée sur une reconnaissance mutuelle des intérêts de chacun et sur un engagement commun vis-à-vis de diverses formes de coopération à l'échelle nord-américaine qui servent les intérêts mutuels. C'est de cela dont nous allons désormais traiter.

---

[125] Crane, « Beware of going the European Union route », *The Toronto Star*, 2 octobre 2002, p. E2. Dans la préface de *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, (Robert Litan et Peter Hakim [sous la direction de], The Brookings Institution, Washington D.C., 2002), le président de l'Institution, Strobe Talbott, ancien sous-secrétaire d'État américain, reconnaît qu'il existe certains obstacles de taille : « l'intégration exige un degré d'égalité entre ses participants, faute de quoi elle ne fait que déguiser l'hégémonie. Un autre obstacle tient aux craintes que nourrit l'appareil politique américain à propos de toute atteinte à la souveraineté nationale », p.viii.

5.9 Pour un programme canadien pratique de coopération politique trilatérale

Peu importe ce qu'on pense des concepts ambitieux pour une « architecture » nord-américaine correspondant à l'approfondissement des niveaux d'intégration[126], il ne devrait y avoir aucun doute que, selon tout scénario raisonnable visant l'intérêt national canadien, les pouvoirs publics du Canada doivent tendre vers les meilleures relations possibles avec nos deux voisins nord-américains. Nous devrions constamment chercher de meilleures façons de gérer ces relations — sur un plan bilatéral si la situation le requiert ou trilatéral lorsque c'est possible et approprié — en fonction des intérêts à long terme des Canadiens. En outre, il faut être d'avant-garde, innovateur et proactif, tirer des enseignements de l'expérience mais ne pas s'y limiter ni s'imposer des contraintes par manque d'imagination ou de confiance en soi.

Si l'on examine l'état des relations nord-américaines à la lumière de toute l'analyse contenue dans le présent rapport, il est facile de déceler certains « déficits » au chapitre du développement institutionnel et démocratique. De l'avis du Comité, cependant, ces déficits peuvent être corrigés et ne nécessitent pas des initiatives très compliquées ou coûteuses qui n'offriraient presque assurément aucune perspective valable pour notre principal voisin. Nous estimons qu'il est possible de chercher à établir une relation politique trilatérale plus substantielle dans au moins quatre domaines : la participation des dirigeants; la coopération parlementaire; l'établissement d'un ordre du jour et l'innovation institutionnelle; la coopération sectorielle et l'élaboration des politiques à venir.

1. Participation des dirigeants

Il n'est sûrement pas suffisant pour les trois leaders nord-américains de se rencontrer seulement d'une façon irrégulière et, d'ordinaire, si cela se produit, en marge de quelque rencontre internationale (p. ex., le Sommet des Amériques à Québec, en avril 2001, la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, en mars 2002, le Sommet de l'APEC à Los Cabos, en octobre 2002). Même si la relation économique du Canada avec l'Union européenne ne représente maintenant qu'une fraction décroissante de celle que nous avons avec nos partenaires de l'ALENA, nous disposons

---

[126] Stacey Wilson-Forsberg, de l'organisme FOCAL, résume ainsi l'argument des sceptiques : « Comme il n'est ressorti ni vision ni plan clairs et précis assurant aux trois pays d'importants avantages politiques, économiques ou sociaux, il est donc prématuré de s'attendre à ce que le Canada, les États-Unis et le Mexique travaillent en vue d'un quelconque "bien nord-américain" collectif. Par conséquent, la seule orientation à suivre reste l'approche progressive, l'approfondissement des relations, de la coopération et de la coordination dans les domaines qui promettent d'évidents avantages pour chacun des pays. [...] À moyen et à court terme, l'intégration se fera sujet par sujet, l'accent portant presque exclusivement sur les questions qui intéressent le membre nord-américain le plus puissant, les États-Unis » (*North American Integration: Back to Basics*, p. 11). Lors d'une entrevue récente, l'ambassadeur des États-Unis au Canada, Paul Cellucci, a déclaré que le Canada et les États-Unis devraient se concentrer sur des priorités comme l'établissement de « frontières intelligentes » et non pas s'engager dans des discussions concernant « une union économique plus officielle comme celle de l'Europe. [...] Je ne dis pas que le débat ne devrait pas avoir lieu, mais qu'il devrait se produire plus tard (cité par Angelo Persichilli, « Cellucci says Canada-U.S. relationship "a role model for the world" ». *The Hill Times*, 7 octobre 2002, p. 1).

d'un cadre officiel de coopération politique avec l'UE, ce qui comprend une conférence au sommet tous les six mois entre le premier ministre du Canada et les dirigeants de l'UE (le président de la Commission européenne avec le chef de gouvernement de l'État occupant la présidence exercée par rotation). Dans le contexte du G8, les leaders se rencontrent régulièrement à des sommets annuels, et plusieurs activités entre les sommets rassemblent un nombre croissant de ministres. Il n'existe rien de semblable pour les chefs de gouvernement dans les relations nord-américaines. Pourquoi en est-il ainsi?

À l'heure actuelle, les ministres du Commerce se rencontrent de temps à autre sous les auspices de la Commission du libre-échange de l'ALENA (la dernière fois, à Puerto Vallarta en mai 2002). Les ministres de l'Environnement et ceux du Travail se réunissent eux aussi périodiquement pour examiner les réalisations des deux autres commissions de l'ALENA. En 2001, les ministres de l'Énergie ont créé un groupe de travail nord-américain sur l'énergie afin de partager l'information et de coordonner certaines activités. Mais ce sont là, au mieux, des structures rudimentaires, et la coopération nord-américaine devrait pouvoir aller au-delà du statu quo de l'ALENA et de quelques autres secteurs principalement économiques. Comme l'a demandé l'ex-ministre Lloyd Axworthy, qu'est-il advenu du cadre de partenariat qui était en voie d'élaboration entre les trois ministres des Affaires étrangères?

Selon le Comité, il ne serait pas très difficile d'arrêter un mode plus régulier d'interaction pour les grands décideurs gouvernementaux d'Amérique du Nord, et le Canada devrait faire valoir cet argument. Nous devrions également élaborer des options pratiques sur la façon de soutenir ce niveau plus intensif d'interaction, en commençant probablement par le genre de secrétariat tournant à petite échelle fourni par le pays hôte dans le cadre de l'actuel processus du G8.

Recommandation 36

Le Canada devrait proposer aux États-Unis et au Mexique un cadre de coopération trilatérale nord-américaine en vertu duquel les chefs de gouvernement des trois pays se rencontreraient chaque année ou, de préférence, tous les six mois, pour se pencher sur un ordre du jour convenu ayant trait à des questions d'intérêt commun. Dans ce même cadre, les ministres des Affaires étrangères et d'autres aussi, selon le cas, devraient être encouragés à tenir des réunions trilatérales périodiques. Le pays hôte par rotation pourrait fournir un petit secrétariat. De plus, le Canada devrait examiner d'autres options susceptibles de hausser ce niveau d'interaction intergouvernementale trilatérale selon un mode de fonctionnement plus permanent et plus soutenu.

2. Coopération parlementaire

La coopération politique trilatérale ne peut se borner à un échange entre les dirigeants des gouvernements nationaux. Il existe déjà beaucoup d'autres interactions politiques transfrontalières, impliquant non seulement des parlementaires fédéraux canadiens mais aussi des politiciens provinciaux et locaux, surtout dans les régions frontalières. Les groupes parlementaires vont davantage visiter leurs homologues aux États-Unis (habituellement à Washington) et, occasionnellement au Mexique, comme ce fut le cas pour le Comité au cours de son étude. Mais le fait que nous n'ayons pu rencontrer directement que quelques-uns des membres du Congrès américain et que notre réunion avec le Congrès mexicain ait été le tout premier du genre montre bien que nous en sommes encore aux premières étapes du processus.

Les représentants élus de nos trois États n'ont pas encore acquis l'habitude de se réunir régulièrement pour établir une certaine continuité dans la discussion des questions d'intérêt commun. En ce moment, les parlementaires des trois pays s'assemblent à peu près chaque année, mais dans un contexte bilatéral seulement[127]. Un groupe parlementaire Canada-États-Unis existe depuis longtemps, alors que les rapports parlementaires Canada-Mexique sont plus récents. Il n'y a cependant guère eu d'interaction entre les deux. La prochaine étape logique semblerait être de donner un caractère trilatéral aux rencontres de ces groupes. Pour en revenir aux propositions de Robert Pastor, il conviendrait de combiner ces associations bilatérales distinctes en un « groupe parlementaire nord-américain ». M. Pastor fait valoir qu'un groupe trilatéral « pourrait mieux sensibiliser les membres du Congrès et donnerait la possibilité aux parlementaires mexicains et canadiens de réfléchir très sérieusement à ce qu'ils ont en commun[128] ».

À la lumière des réunions tenues avec des membres du Congrès des États-Unis et du Mexique, le Comité estime probable que seuls les Mexicains sont disposés à prendre en considération ce genre d'arrangements parlementaires trilatéraux. Pourtant, comme nous l'a laissé entendre Brian Stevenson, quand il y a une volonté, on peut trouver d'autres voies :

> [...] si les législateurs des États-Unis ne peuvent pas être convaincus de participer à ce stade [à une association ou à un comité parlementaire nord-américain], ne pourrait-on pas convoquer les deux comités parlementaires bilatéraux à une séance unique pour discuter de l'Amérique du Nord? Et que dire d'une invitation du Comité permanent à ses homologues pour communiquer vos conclusions concernant la présente étude et pour demander quelles pourraient être les prochaine étapes? Une autre idée serait d'établir un programme de stages nord-américain, qui contribuerait certainement à rapprocher les futurs dirigeants

---

[127] La 43e assemblée annuelle du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis a eu lieu à Newport (Rhode Island) du 16 au 20 mai 2002. La 12e réunion interparlementaire Canada-Mexique s'est déroulée à Ottawa et à Mont-Tremblant (Québec) du 9 au 13 mai 2002.

[128] Mémoire au Comité, Ottawa, 7 février 2002.

politiques et les aiderait à comprendre les systèmes politiques très différents qui existent en Amérique du Nord[129].

Le Comité accueille favorablement ces suggestions utiles. Nous avons l'intention de transmettre les conclusions de ce rapport à nos homologues des comités des affaires internationales, au Congrès américain, et à ceux du Congrès mexicain, en version espagnole. De plus, nous espérons pouvoir convoquer une réunion de suivi à Ottawa avec les parlementaires américains et mexicains de ces comités pour que nous discutions ensemble des priorités pour l'évolution des relations nord-américaines.

Par ailleurs, en ce qui a trait à la diversité de nos systèmes politiques respectifs, le Comité reconnaît que les trois pays sont des fédérations complexes pourvues chacune de cultures politiques régionales. En fait, Robert Pastor a noté que « toute tentative sérieuse de coordination des politiques sur les questions nord-américaines se [bute] inévitablement aux structures fédérales des trois gouvernements » et, dans chaque pays, « les gouvernements infranationaux jouissent d'un pouvoir et d'une autonomie substantiels[130] ». Nous estimons par conséquent utile d'approfondir l'idée de tenir un forum parlementaire nord-américain trilatéral et tripartite, à intervalle de quelques années, auquel participeraient des représentants élus, tant non fédéraux que fédéraux. Et la réflexion novatrice ne devrait pas s'arrêter là. Une partie du forum pourrait être réservée à un dialogue entre plusieurs ministres invités sur le ou les thèmes d'intérêt nord-américain choisis pour le forum. Une autre partie pourrait être consacrée à un dialogue entre divers représentants d'organismes de la société civile intéressés, vu les liens croissants en Amérique du Nord entre les acteurs non étatiques, les intervenants et les citoyens en général.

Même si l'on a avancé des idées plutôt théoriques ou spéculatives — par exemple, établir des comités législatifs permanents sur des questions d'intérêt nord-américain dans les trois pays[131] ou, en allant beaucoup plus loin, la proposition de Hugh Segal de créer une assemblée nord-américaine semblable à l'ancien Parlement européen[132]—, le Comité estime que nous devrons apprendre à marcher avant de pouvoir courir. Il s'agit en effet de progressivement élargir les canaux existants des communications et des délibérations interparlementaires et, ce qui est tout aussi important, d'assurer que ces activités sont bien préparées et appuyées.

---

[129] « Parler à nos voisins ou comment construire une collectivité nord-américaine », mémoire au Comité, Edmonton, 9 mai 2002.

[130] Robert Pastor, *Towards a North American Community* (2001), p. 102.

[131] Suggestion faite par le professeur Leslie Pal, de l'université Carleton, dans un exposé intitulé « Integrating North America: New Political Institutions », présenté à la conférence susmentionnée de la Brookings Institution, en décembre 2001.

[132] Hugh Segal, « New North American Institutions » (avril 2002), p. 3.

Recommandation 37

Les initiatives canadiennes suivantes visant à renforcer la coopération parlementaire dans un contexte nord-américain devraient être prises en considération :

- **Les dirigeants du Parlement du Canada devraient, dans un premier temps, encourager l'interaction dans les activités interparlementaires Canada-États-Unis et Canada-Mexique, et considérer la possibilité de tenir des séances conjointes. Ensuite, ils devraient pressentir leurs homologues américains et mexicains au sujet de l'éventuel établissement d'un groupe parlementaire nord-américain principal, composé de membres des groupes bilatéraux établis.**

- **Par suite de la création d'une telle association parlementaire trilatérale, le Parlement canadien devrait proposer à ses deux vis-à-vis de tenir un forum parlementaire inaugural sur l'avenir du partenariat nord-américain. Ce forum pourrait inclure des élus non fédéraux et comporter la possibilité d'un dialogue avec des représentants des gouvernements et de la société civile des trois pays. Si l'expérience est concluante, le forum trilatéral pourrait se répéter à des intervalles convenus, dans les trois pays à tour de rôle.**

- **Le Parlement et le gouvernement devraient voir à ce que le développement de la coopération interparlementaire trilatérale soit bien préparé et soutenu par les ressources supplémentaires nécessaires à cet effet. Il faudrait également songer à effectuer des échanges de personnel entre les parlements et à établir un programme de stages.**

3. Établissement de l'ordre du jour et innovation institutionnelle

Les propositions comme celles de Robert Pastor de créer une « commission nord-américaine (CNA) » ont tendance à inspirer instantanément des soupçons et des réserves parce qu'elles laissent entrevoir une pente dangereuse vers une entité bureaucratique supranationale semblable à la Commission de l'Union européenne. En fait, l'idée de M. Pastor concernant une telle commission, comme il nous l'a expliqué, sous-entend de façon plus modeste que son rôle serait le suivant :

> [...] définir l'ordre du jour des rencontres au sommet des trois dirigeants du continent et [...] contrôler l'application des décisions prises et des plans arrêtés. La CNA pourrait compter sur un bureau qui se chargerait de recueillir des statistiques auprès des trois gouvernements. Elle pourrait commander des études sur différents secteurs comme le transport, l'énergie ou la haute technologie afin de déterminer ce qu'il y a lieu de faire pour faciliter l'intégration économique dans les

> secteurs concernés, à l'échelle continentale. Ces analyses, assorties de propositions de solutions, seraient ensuite soumises au premier ministre et aux deux présidents.
>
> Contrairement à la tentaculaire Commission européenne, qui a un caractère réglementaire, la commission nord-américaine n'aurait qu'un rôle consultatif et serait de taille réduite : elle pourrait n'être composée que de cinq éminents représentants par pays. Les 15 commissaires auraient pour tâche d'aider les dirigeants à adopter un raisonnement continental. Pour régler le problème de l'immigration et des douanes aux frontières, ils pourraient proposer l'émission d'un « passeport nord-américain » aux voyageurs fréquents ou la création d'un corps « d'agents nord-américains des douanes et de l'immigration » chargés de patrouiller le périmètre et de réduire la paperasserie de moitié.
>
> Les présidents et le premier ministre continueraient de faire appel à leur gouvernement respectif, mais la CNA les inciterait à agir en fonction d'une vision à long terme et à envisager les possibilités offertes de façon beaucoup plus panoramique qu'à l'heure actuelle[133].

Tout cela demeure quand même un menu assez complexe et peut-être fantaisiste, probablement plus copieux que ce que l'un ou l'autre des trois gouvernements ne seraient disposés à absorber. Quels qu'en soient les mérites en théorie ou à long terme, il englobe bien davantage que ce que Washington ou Ottawa accepteront de prendre en considération dans un avenir prévisible. Il soulève également des questions clés. Les États-Unis accepteraient-ils une représentation égale au sein d'un tel organisme trilatéral? Par contre, sur quelle autre base le Canada ou le Mexique pourraient-ils l'accepter? Où serait installée la commission et les coûts en seraient-ils assumés à parts égales? Tant que ces détails ne sont pas arrêtés, il est difficile d'en faire une évaluation réaliste.

Cependant, le Comité pense qu'il est peut-être possible de prendre certains éléments de cette idée et de les étudier conjointement avec la suggestion mexicaine de créer un groupe consultatif de « sages » hautement qualifiés. Nous sommes d'avis que les trois gouvernements pourraient, plutôt que de simplement conserver le statu quo ou de rejeter les idées comme celles de Robert Pastor, tirer avantage du travail approfondi d'un petit groupe d'experts. Le mandat du groupe serait d'examiner, pour en faire rapport aux gouvernements, l'avenir du partenariat nord-américain en général et la faisabilité des prochaines étapes trilatérales en particulier. Un tel groupe pourrait être très petit, disons trois personnes, chacun des gouvernements y nommant un membre en consultation avec les autres.

Le mandat du groupe pourrait être défini en des termes aussi généraux que les trois gouvernements sont capables d'arrêter mutuellement. Qui plus est, aucune de ses recommandations ne serait de quelque façon exécutoire. Nous croyons par ailleurs que la constitution d'un tel groupe donnerait l'occasion d'explorer rigoureusement de

---

[133] Mémoire au Comité, 7 février 2002.

prometteuses perspectives d'avenir pour la coopération nord-américaine, de même que d'éventuelles formules de développement institutionnel et d'innovation dont il serait extrêmement utile d'enrichir les processus trilatéraux exécutifs et parlementaires plus intensifs, que nous avons recommandés. Le groupe d'experts serait en outre encouragé à tenir de vastes consultations dans les trois pays. Ses conclusions seraient publiées et, espérons-le, stimuleraient un débat mieux informé.

Le Comité considère ce type de processus de haut niveau comme un prélude utile à l'examen sérieux par les trois gouvernements d'idées d'avant-garde provocatrices, jugées, d'après les rapports du groupe d'experts, comme étant dignes d'approfondissement pour le bénéfice des citoyens de chaque pays. Pareilles idées pourraient, par exemple, prévoir (en plus de l'établissement d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement, déjà recommandé au chapitre 4) une commission nord-américaine permanente, un fonds de développement nord-américain ou des plans trilatéraux à grande échelle pour une infrastructure ou d'autres programmes conjoints. On ne perd rien à étudier de telles options, mais on peut y gagner beaucoup.

Recommandation 38

Le gouvernement du Canada devrait proposer aux gouvernements des États-Unis et du Mexique la constitution d'un petit groupe d'experts hautement qualifiés, qui donnerait son avis sur l'avenir du partenariat trilatéral nord-américain. Les gouvernements s'entendraient sur le mandat du groupe, lequel bénéficierait du temps nécessaire à de vastes consultations au sein des trois pays avant la publication de ses conclusions. On pourrait demander au groupe d'examiner en profondeur la faisabilité et les avantages, notamment du point de vue de la transparence démocratique et de l'obligation de rendre compte, de diverses formules pour de nouvelles institutions trilatérales comme :

- **un secrétariat plus permanent ou une « commission » pour appuyer le travail continu au moyen de sommets trilatéraux et d'autres activités de coopération intergouvernementale;**
- **un tribunal de l'ALENA permanent sur le commerce et l'investissement;**
- **un mécanisme de financement ou un fonds de développement nord-américain.**

4. Coopération sectorielle et élaboration des politiques futures

Dernier point mais non le moindre, le débat concernant l'orientation de l'Amérique du Nord ne doit pas se résumer au lancement d'études spécialisées sur des structures, des formules et des processus politiques/institutionnels, malgré leur importance cruciale

pour tout programme public démocratiquement acceptable. La discussion doit également porter sur la façon dont les politiques peuvent être élaborées trilatéralement dans les grands secteurs d'activité qui revêtent une dimension de plus en plus nord-américaine et sur la façon dont de telles initiatives stratégiques peuvent être mises en œuvre pour réaliser des objectifs d'intérêt public.

George Haynal a donné plusieurs exemples sur la façon d'appliquer les relations trilatérales pour la réalisation d'objectifs stratégiques pratiques et mutuellement avantageux. Ainsi qu'il l'a affirmé au Comité :

> Nous sommes déjà engagés dans des discussions sur une approche nord-américaine de gestion de nos besoins et ressources énergétiques. La coopération entre nous peut avoir d'énormes effets bénéfiques, non seulement sur le plan de la mise en valeur de nouvelles sources d'hydrocarbures, mais aussi sur le plan d'une action concertée face aux problèmes environnementaux ainsi qu'à la recherche et à l'exploitation de nouvelles sources d'énergie. Les mécanismes de consultation actuellement utilisés à cet effet, qui sont officieux, pourraient être davantage officialisés et ouverts à une plus grande participation, de façon à soutenir un débat politique ouvert à davantage d'intervenants et au public. [...]
>
> D'autres possibilités pratiques de coopération bilatérale abondent. Les marchés poussent à une infrastructure de transport nord-américaine plus intégrée et plus étoffée. Les flux commerciaux en Amérique du Nord ont une composante nord-sud de plus en plus dynamique. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'infrastructure soit en place pour faciliter ces mouvements, d'une manière conforme à nos objectifs environnementaux, plutôt que de les étouffer. Un discours actif sur les investissements nécessaires à la création d'artères nord-américaines serait opportun aux fins de cette coopération[134].

Les témoins ont parlé de l'éducation comme d'un autre domaine possible de coopération nord-américaine. Par exemple, Brian Stevenson, de l'université de l'Alberta, a déclaré que « nous devrions élaborer plus de programmes qui encourageraient les échanges en matière d'enseignement et aussi envisager d'étendre le programme de mobilité nord-américain qui existe déjà[135] ».

Bref, les idées positives ne manquent pas sur la façon, pour le Canada, d'engager ses partenaires d'Amérique du Nord dans des initiatives nord-américaines, avantageuses pour les Canadiens. Si l'on prend au pied de la lettre la « déclaration des dirigeants » d'Amérique du Nord, prononcée en avril 2001, on peut s'attendre à des progrès dans les relations trilatérales touchant de nombreux domaines. Toutefois, sans suivi concret, bon nombre de ces déclarations d'intentions risquent de rester lettre morte. Le Comité estime que les gouvernements d'Amérique du Nord peuvent, s'ils le veulent, éviter une telle issue décevante. Comment? Notre message est simple et direct : en commençant dès

---

[134] *Témoignages*, réunion n° 56, 7 février 2002.

[135] « Parler à nos voisins », présentation faite à Edmonton, 9 mai 2002.

aujourd'hui à établir un ordre du jour sérieux et cohérent pour la coopération trilatérale accrue de demain.

Recommandation 39

Le gouvernement du Canada devrait proposer que le premier sommet officiel des chefs de gouvernement des pays d'Amérique du Nord, selon le modèle suggéré, entreprenne de déterminer les secteurs clés sur lesquels tous s'entendent pour que la coopération trilatérale soit renforcée en priorité. De là, il faudrait établir un cadre de coopération trilatérale à faire approuver lors d'un futur sommet, et les progrès de sa mise en œuvre devraient par la suite faire l'objet d'une revue systématique à chaque sommet. Le groupe d'experts dont l'établissement a été recommandé pour des consultations sur l'avenir du partenariat nord-américain pourrait également être chargé d'évaluer les secteurs d'intervention présentant le plus de possibilités pour une coopération trilatérale accrue.

EN CONCLUSION : LA VISION DU COMITÉ POUR LA CONCRÉTISATION DES OBJECTIFS DU CANADA EN AMÉRIQUE DU NORD

Le Canada est un pays nord-américain. C'est un fait incontournable de la géographie, renforcé par des liens historiques d'amitié et d'entente internationale. En outre, en tant que voisin de la seule superpuissance du monde, le Canada jouera sur la scène internationale un rôle qui dépendra dans une large mesure de la façon dont il saura gérer ses relations changeantes avec ses partenaires continentaux. La capacité du Canada de faire progresser ses relations avec les États-Unis et, de plus en plus, avec le Mexique, aura une grande incidence sur la réussite future d'une politique étrangère canadienne distinctive favorisant les intérêts canadiens et projetant les valeurs du Canada au-delà de nos frontières.

L'instauration de relations nord-américaines satisfaisantes est donc un impératif pour le Canada. De l'avis du Comité, cela nécessite un plan d'action proactif et stratégique et non pas seulement des réactions ou des réponses passives aux événements extérieurs et à des phénomènes courants comme l'intégration économique.

C'est le message qui sous-tend le présent rapport. Parallèlement, le Comité soutient que le Canada conserve une importante « capacité de choix » pour ce qui est de déterminer les meilleures options qui feront progresser ses relations avec ses partenaires nord-américains en fonction d'intérêts souverains canadiens et dans un contexte de gains réciproques et de respect mutuel. Les problèmes inhérents à l'intégration nord-américaine sont nombreux et, dans certains cas, ont été intensifiés par les préoccupations incessantes liées la sécurité depuis le 11 septembre 2001. Néanmoins, nous croyons que ces difficultés offrent également au Canada l'occasion d'arrêter des choix stratégiques susceptibles d'apporter des avantages à long terme aux Canadiens. Nous croyons qu'avec un leadership énergique du gouvernement, tenant compte des points de vue et valeurs des Canadiens, l'élargissement des intérêts de l'Amérique du Nord peut être géré à l'avantage du Canada.

Rien de tout cela ne se fera automatiquement. Il faudra compter sur une vision d'avenir reposant sur une action positive et soutenue. Pour l'analyse de la conjoncture canadienne actuelle et la discussion des orientations possibles, il convient de faire bon accueil aux préoccupations exprimées franchement et aux critiques constructives. Il ne s'agit pas de mettre l'accent sur des scénarios négatifs ou chimériques, mais sur ce qui peut être accompli, de manière réaliste, pour dynamiser l'influence du Canada et concrétiser d'importants objectifs canadiens sur la scène nord-américaine et à l'échelle internationale.

Avec ces objectifs en vue, la tâche de construire une meilleure Amérique du Nord pour demain commence dès aujourd'hui. On devrait considérer les 39 recommandations du Comité comme 39 étapes vers l'établissement de partenariats nord-américains progressistes, de nature à servir les intérêts et valeurs de tous les Canadiens. Qui plus est, nous croyons qu'il s'agit là d'étapes pragmatiques et axées sur des résultats et qu'elles pourraient également être attrayantes pour les décideurs et citoyens des États-Unis et du Mexique.

Notre rapport s'adresse au gouvernement du Canada, mais nous comprenons qu'un programme d'action nord-américain doit avoir un retentissement au-delà des capitales nationales. Au sein du Canada, il faudra obtenir la participation d'intervenants non fédéraux et non gouvernementaux, de même que de la société civile en générale. À l'échelle nord-américaine, le processus reposera sur différentes formes de coopération bilatérale et, de plus en plus, trilatérale.

Les sept premières recommandations de la partie I du rapport soulignent la priorité stratégique qui — le Comité en est convaincu — doit être accordée à nos relations nord-américaines clés en une époque de grands remous sur le plan de la politique étrangère et alors que ces relations ne peuvent en aucun cas être considérées comme allant de soi.

Dans l'optique de définir cette approche et de donner une dimension stratégique nord-américaine à la politique étrangère du Canada, au chapitre 1, nous recommandons au gouvernement du Canada ce qui suit :

- Affirmer explicitement que l'avancement de ses relations avec ses partenaires nord-américains constitue une priorité de sa politique générale et présenter une stratégie publique à cet effet;

- Renforcer ses capacités de mettre en œuvre un cadre stratégique nord-américain, en particulier par le truchement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, et améliorer la coordination des efforts fédéraux en envisageant d'établir un comité du Cabinet chargé des relations nord-américaines;

- Encourager une plus grande consultation du public au sujet de l'évolution d'une stratégie canadienne pour les relations nord-américaines;

- Tenir compte des intérêts d'autres ordres de gouvernement en les consultant et en collaborant avec eux à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette stratégie.

Au chapitre 2, l'analyse détaillée du contexte changeant des politiques publiques en Amérique du Nord fait ressortir de fortes tendances à l'intégration qui se sont fait jour dans l'espace économique continental. Mais ce chapitre note également la persistance d'importantes divergences sociétales et d'attitudes complexes et variables des

populations des trois pays à l'égard des tendances en question. Nous concluons qu'il faut mieux analyser et comprendre les dossiers nord-américains afin de moduler la politique canadienne en fonction de l'éventail complet des défis auxquels est confrontée l'Amérique du Nord. Ceux-ci touchent aux divers aspects et répercussions de l'intégration nord-américaine et, tout en étant manifestement très liés aux rapports Canada-États-Unis, devraient également être pris en compte dans la relation encore sous-développée entre le Canada et le Mexique. Par conséquent, nous recommandons des initiatives en vue d'élargir les capacités canadiennes à base de savoir dans le domaine des relations nord-américaines, d'augmenter nos moyens de mettre à contribution les parties intéressées dans les dossiers de la politique étrangère ainsi que de promouvoir l'utilisation de réseaux de communication et de partage de l'information de manière à encourager la compréhension du public et à faciliter l'élaboration des politiques.

Dans ce contexte général, le Comité se penche ensuite sur plusieurs grands secteurs prioritaires des relations avec nos partenaires nord-américains, secteurs dont la politique canadienne doit tenir compte à court et à long terme. L'importance accordée actuellement à la sécurité de l'Amérique du Nord de même que l'affirmation appuyée de la puissance des États-Unis à l'échelle planétaire, par l'actuelle administration américaine, concourent à faire de cet aspect des relations continentales du Canada l'un des plus cruciaux.

Les recommandations du chapitre 3 encouragent le Canada à contribuer au renforcement de la coopération nord-américaine sur les plans de la sécurité, du renseignement et de la défense, sans renoncer à sa souveraineté et à sa souplesse stratégique et en faisant une large place à la surveillance parlementaire et du public. Nous croyons également au bien-fondé d'une intégration accrue du Mexique dans l'équation trilatérale à cet égard. En ce qui concerne la sécurité et le renseignement, le Comité demande au gouvernement d'établir un comité permanent du Cabinet chargé de la sécurité nationale ainsi que de faciliter une supervision accrue de ces questions par le Parlement en envisageant de créer un comité permanent de la sécurité et du renseignement de la Chambre des communes. Pour ce qui est des initiatives actuelles actuelles entre le Canada et les États-Unis sur la sécurité frontalière et la coopération en matière de défense, le Comité demande au gouvernement de prendre les mesures suivantes :

- Présenter au Parlement un rapport annuel sur les progrès accomplis dans le processus de la « frontière intelligente », conformément à l'accord signé entre les deux pays le 12 décembre 2001;

- Rendre publiques toutes les ententes subséquentes à la création du « Commandement du Nord » (NORTHCOM) des États-Unis et liées à la participation canadienne aux activités de planification militaires co-situées au siège du NORAD, et faire rapport à ce sujet avant le prochain renouvellement de l'entente du NORAD;

- Continuer à suivre la situation en ce qui touche le programme américain de défense antimissiles, mais s'abstenir de prendre position pour le moment tout en s'opposant à l'arsenalisation de l'espace.

- Accroître la participation politique à la relation bilatérale de défense, notamment grâce à un mandat élargi pour la Commission permanente mixte de défense et à une participation accrue des ministres et des parlementaires à cet organisme.

En outre, à l'instar de beaucoup d'intervenants, le Comité demande au gouvernement de s'engager à accorder au ministère de la Défense nationale un financement pluriannuel stable et fortement majoré, eu égard aux examens à venir des politiques du Canada en matière d'affaires étrangères et de défense.

La sécurité demeurera un thème dominant des relations transfrontalières, mais celles-ci touchent à un éventail beaucoup plus large de dossiers liés au partenariat économique, dont il est question dans les 18 recommandations que fait le Comité au chapitre 4. Compte tenu de l'ampleur de la relation économique nord-américaine et de l'importance critique qu'elle revêt pour le bien-être du Canada, nous croyons que le gouvernement canadien ne devrait manquer aucune occasion de chercher à l'améliorer pour le mieux-être des Canadiens. On devrait entre autres s'occuper des questions en suspens liées à l'ALENA, comme les recours commerciaux américains qui se sont avérés particulièrement coûteux pour le Canada — le dossier du bois d'œuvre en étant un exemple patent.

Le Comité réitère les mises en garde qu'il a exprimées dans les chapitres précédents en ce qui concerne l'adoption de mesures dictées par des pressions à court terme et l'application de solutions temporaires, les tactiques de rétorsion « corrélative », l'harmonisation exhaustive des politiques ou les actes de foi intégrationnistes précipités. Il n'y aura guère de « bonne affaire » si les risques dépassent les gains potentiels. Toutefois, nous croyons que, dans un certain nombre de secteurs, il est possible de marquer des progrès de manière pragmatique et selon une démarche bien préparée et étudiée. Parallèlement, on peut laisser ouvertes les options d'une plus grande intégration là où les avantages éventuels justifient un examen sérieux des intérêts canadiens.

La signature de l'ALENA par le Canada, les États-Unis et le Mexique remonte maintenant à une décennie, soit le 17 décembre 1992, et il y aura bientôt une décennie d'écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'accord, le 1er janvier 1994. De toute évidence, il convient d'examiner de quelle manière l'ALENA lui-même peut être amélioré. Nous devrions également continuer à explorer des moyens qui débordent du cadre actuel afin de garantir un accès plus prévisible aux marchés, une prospérité commune et le développement économique durable de l'Amérique du Nord.

En ce qui concerne le règlement des différends commerciaux, le Comité estime que le Canada devrait travailler avec ses partenaires de l'ALENA à réformer les

mécanismes institutionnels à base de règles de cet accord. En particulier, nous recommandons au gouvernement ce qui suit :

- Chercher à améliorer les mécanismes généraux de règlement des différends prévus au chapitre 20 de l'ALENA, entre autres travailler à améliorer la transparence et l'ouverture des processus de règlement des différends de l'Accord;

- Instituer une procédure formelle pour le remboursement de tous les droits punitifs lorsqu'un groupe spécial de l'ALENA rend une décision finale en ce sens, comme cela pourrait se produire dans le cas du bois d'œuvre;

- En ce qui concerne le conflit du bois d'œuvre, chercher vigoureusement à tirer parti de toutes les possibilités de rectification en vertu du chapitre 19 de l'ALENA et dans le cadre de l'OMC;

- Poursuivre les consultations avec les États-Unis et le Mexique dans le cadre de l'ALENA, en vue d'élaborer des règles communes nord-américaines sur l'antidumping et les droits compensateurs, tout en tenant compte des négociations en cours à l'OMC.

Le Comité passe également en revue les problèmes considérables suscités par la procédure de règlement des différends opposant un investisseur et un État, en vertu du chapitre 11 de l'ALENA. Nous voyons une occasion pour le Canada d'étudier avec les États-Unis et le Mexique d'autres modifications des dispositions en question au chapitre 11.

Il y a lieu aussi de se pencher sur la faiblesse des institutions de l'ALENA, d'une importance encore minimale, malgré quelques réalisations pouvant être portées à leur crédit. Le Comité recommande que le Canada travaille à renforcer et à financer adéquatement tant la Commission nord-américaine de coopération environnementale que la Commission de coopération dans le domaine du travail. De façon plus audacieuse, nous croyons que le Canada devrait examiner avec ses partenaires de l'ALENA la faisabilité d'instituer un tribunal nord-américain du commerce et de l'investissement qui pourrait réunir au sein d'un seul organe trinational tous les processus de règlement de différends de l'ALENA.

Revenant sur la question de la facilitation des rapports transfrontaliers dans la zone de l'ALENA à la lumière des nouvelles exigences en matière de sécurité, le Comité recommande des améliorations des infrastructures essentielles aux principaux postes frontaliers Canada-États-Unis; des améliorations quantitatives et qualitatives de la douane canadienne ainsi qu'une modernisation de la réglementation douanière; et un examen des options frontalières à long terme, y compris une évaluation de l'expérience de l'Union européenne et des implications d'un périmètre continental de sécurité.

En ce qui touche la gestion des relations économiques nord-américaines, il est d'une importance fondamentale que l'économie canadienne occupe la meilleure position possible pour faire face aux forces dynamiques d'un espace économique de plus en plus intégré. Le Comité encourage donc le gouvernement à étudier les facteurs internes de la compétitivité en vue d'inverser l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis.

Tournant son attention vers ce qu'on pourrait appeler l'« ALENA-plus », le Comité fait valoir qu'il y a beaucoup à faire pour améliorer l'efficience et les autres avantages de l'espace économique nord-américain au moyen de mesures de reconnaissance mutuelle permettant d'éviter les inconvénients d'une harmonisation des règlements. Cela dit, le Comité favorise une démarche à double volet en vertu de laquelle le Canada pourrait continuer à collaborer avec ses partenaires de l'ALENA à éliminer au cas par cas les obstacles reconnus à un commerce transfrontalier efficace. Parallèlement, sans préjuger du bien-fondé d'une quelconque union douanière, le Comité croit qu'il serait utile pour le gouvernement de mener une étude approfondie sur les avantages et inconvénients éventuels de ce concept dans le contexte nord-américain. Certains secteurs fortement intégrés, comme l'industrie nord-américaine de l'acier, pourraient faire partie d'une évaluation visant à définir des modèles d'arrangements plus généraux susceptibles de servir les intérêts mutuels des trois partenaires.

Quant au débat sur une possible intégration monétaire, le Comité observe que les témoins n'ont guère appuyé l'idée d'une monnaie commune et que les conditions préalables essentielles à une telle intégration n'existent pas à l'heure actuelle dans le contexte nord-américain. Nous croyons donc que le Canada devrait maintenir un régime de taux de change flexible pour le dollar canadien. Toutefois, nous sommes d'accord pour dire que le gouvernement devrait continuer à examiner ses options à long terme touchant la monnaie et qu'il devrait également évaluer la portée de la dollarisation et ses incidences au sein de l'économie canadienne.

Les recommandations du dernier chapitre du rapport portent sur la façon dont les filières et instruments de la diplomatie canadienne peuvent être mis à contribution de manière aussi efficace que possible sur plusieurs fronts simultanément : gérer notre relation bilatérale prédominante avec les États-Unis; resserrer davantage nos relations de plus en plus nombreuses avec le Mexique; et promouvoir les relations trilatérales naissantes qui détermineront la portée et le succès à venir d'un partenariat véritablement nord-américain.

Pour ce qui est des relations Canada-États-Unis, le Comité propose une augmentation des ressources diplomatiques du Canada tant à Washington qu'au niveau consulaire dans des régions clés des États-Unis. Nous croyons qu'un accroissement des ressources pour le déploiement d'efforts de représentation et d'information coordonnés et ciblés, en consultation avec le secteur privé canadien, pourrait également aider le Canada à communiquer son message aux décideurs, leaders d'opinion et publics américains. Le comité proposé du Cabinet sur les relations nord-américaines pourrait examiner des secteurs se prêtant à une amélioration éventuelle de la coopération entre le

Canada et les États-Unis, en faisant fond sur les réalisations à ce jour en ce qui a trait à la sécurité et à la « frontière intelligente », dans le sillage de la relation de travail qui s'est établie entre le vice-premier ministre du Canada et le premier responsable du gouvernement américain pour la sécurité intérieure, que l'on propose de nommer secrétaire du Département de la sécurité intérieure des États-Unis.

Il y a encore plus de travail à accomplir pour renforcer les relations entre le Canada et le Mexique, car ce n'est que depuis l'ALENA que les deux pays (les huitième et neuvième économies les plus importantes du monde, respectivement) ont véritablement commencé à mieux se connaître. La prédominance de la relation bilatérale de chacun avec les États-Unis tend encore à reléguer dans l'ombre de tels efforts. Le Comité demande au gouvernement d'investir pour améliorer la connaissance qu'ont les Canadiens du Mexique, et vice versa; d'étudier des secteurs stratégiques de collaboration avec le Mexique sur des dossiers nord-américains; et d'élargir les programmes de coopération bilatérale avec le Mexique, y compris ceux qui répondent à des besoins de développement urgents, en consultation avec la société civile et des partenaires du Mexique. Nous croyons également qu'il y aurait resserrement des liens entre le Canada et le Mexique si des délibérations interparlementaires accrues bénéficiaient d'un appui et d'une attention ministérielle au Canada.

Au-delà de ces voies bilatérales plus ou moins établies, il est clair que les relations nord-américaines dans leur ensemble ne pourront progresser sans une intensification de la diplomatie trilatérale. Dans son rapport, le Comité précise clairement qu'une évolution positive de l'Amérique du Nord, en tant qu'entité régionale plus étroitement intégrée, sera nécessairement très différente et beaucoup plus modeste sur le plan institutionnel que l'expérience vécue par une Union européenne encore en expansion. Pour maintes raisons — et notamment les préoccupations touchant les asymétries du pouvoir, l'identité, la souveraineté et la démocratie —, nous n'envisageons pas comme étant politiquement faisable ou souhaitable dans l'avenir prévisible l'implantation d'une ambitieuse « communauté » nord-américaine, et encore moins d'une « union » dans le sens européen.

Néanmoins, le Comité croit qu'il convient d'explorer les idées créatives en vue de nouer des relations trilatérales plus régulières et intensives entre les trois pays, et que le Canada devrait ouvrir la voie pour ce qui est de proposer des mesures précises à prendre au cours des prochaines années afin de forger cette dimension trilatérale du partenariat nord-américain. Pour terminer, nous recommandons ce qui suit :

- Établir des ponts avec les États-Unis et le Mexique en vue d'instituer un cadre plus officiel de coopération intergouvernementale nord-américaine prévoyant des réunions des chefs de gouvernement au moins une fois par année de même que des réunions plus régulières des ministres des Affaires étrangères et autres pour traiter de dossiers intéressant l'ensemble du continent;

- Examiner différentes initiatives en vue de promouvoir des interactions parlementaires sur une base trilatérale et, parallèlement, des forums occasionnels pour le débat public de dossiers nord-américains auxquels participeraient, outre les parlementaires, un échantillon largement représentatif d'intervenants des trois pays;

- Appuyer la création d'un petit groupe trilatéral d'experts de haut niveau qui pourraient conseiller les gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique sur l'à-propos d'un approfondissement des liens trilatéraux, notamment en ce qui concerne l'établissement d'un secrétariat nord-américain permanent pour appuyer la coopération politique trilatérale; la mise sur pied d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement; et l'instauration d'un mécanisme nord-américain de financement du développement pour remédier aux disparités socioéconomiques du Mexique;

- Promouvoir, dans le cadre officiel de coopération politique trilatérale recommandé ci-dessus, un sommet inaugural des dirigeants nord-américains où l'on définirait les secteurs prioritaires d'une coopération trilatérale améliorée, chaque réunion au sommet subséquente servant à examiner les progrès d'un tel programme commun.

Le Comité reconnaît sans difficulté que certaine de ses recommandations sont ambitieuses et plutôt orientées vers le long terme. Au bout du compte, le succès sera également tributaire d'une mobilisation de l'intérêt politique aux États-Unis, tâche qui n'est jamais facile et dont le résultat n'est pas garanti. Toutefois, nous croyons que la promotion des objectifs canadiens en Amérique du Nord est dans notre intérêt à long terme et qu'il faut pour cela de l'imagination politique, de l'énergie et le genre de vision élargie que nous avons tâché de définir dans le présent rapport quant au partenariat nord-américain.

Forger l'entité nord-américaine que veulent les Canadiens est une activité en devenir qui va bien au-delà de la résolution des points de friction relativement peu nombreux mais inévitables dans un réseau aussi vaste et complexe de relations mutuelles. Même dans les multiples aspects de nos relations avec les États-Unis et le Mexique qui fonctionnent très bien, des améliorations sont possibles. Dans le contexte de l'intégration nord-américaine, d'autres éléments de partenariat peuvent être grandement renforcés, et d'autres dimensions, en particulier de nature trilatérale, envisagées.

De l'avis du Comité, le Canada devrait relever avec dynamisme les défis nord-américains, et non s'y dérober. C'est pourquoi nous préconisons de prendre l'initiative d'une stratégie exhaustive et cohérente faisant fond sur les valeurs des Canadiens, axée sur leur intérêt véritable et visant à promouvoir en toute confiance leurs aspirations.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 1 : DONNER UNE DIMENSION NORD-AMÉRICAINE STRATÉGIQUE À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Recommandation 1

Le gouvernement du Canada devrait explicitement faire des relations du Canada avec ses partenaires nord-américains une priorité de sa politique générale. À cet égard, et plus précisément pour ce qui concerne la définition de la dimension nord-américaine de la politique étrangère canadienne, le gouvernement devrait élaborer une stratégie publique cohérente pour servir les intérêts et les valeurs du Canada dans le contexte de l'Amérique du Nord, Mexique compris, en commençant par apporter une réponse complète aux recommandations du présent rapport. (p. 37)

Recommandation 2

Le gouvernement devrait s'attaquer, dans le prochain budget et dans le suivant, à l'amenuisement des capacités du Canada en matière de politique internationale et faire en sorte d'attribuer au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international des ressources suffisantes pour qu'il puisse diriger d'une main ferme l'élaboration et la mise en place d'un cadre stratégique solide et crédible pour les relations du Canada avec ses partenaires nord-américains. (p. 39)

Recommandation 3

Le gouvernement devrait aussi veiller à assurer cohérence et coordination entre toutes les activités fédérales qui concernent de façon significative les relations nord-américaines. À cette fin, il pourrait envisager la création d'un comité spécial du Cabinet responsable des relations nord-américaines. Ce type de comité de haut niveau pourrait être coprésidé par le vice-premier ministre et le ministre des Affaires étrangères et comprendre d'autres ministres ayant d'importantes responsabilités en matière d'affaires nord-américaines. (p. 39)

Recommandation 4

Afin d'encourager le public à s'intéresser davantage aux objectifs canadiens en Amérique du Nord, le gouvernement devrait envisager l'organisation de tables rondes nationales et/ou régionales sur les relations nord-américaines, après avoir rendu public un premier

énoncé de politique à ce sujet. Ce processus de recherche du consensus pourrait être modulé en fonction de l'évolution des circonstances. (p. 40)

Recommandation 5

Étant donné la participation croissante des acteurs non fédéraux dans de nombreux aspects des relations nord-américaines, le gouvernement devrait chercher le meilleur moyen de prendre en compte les intérêts des autres paliers de l'administration publique selon le principe coopératif et au moyen d'un processus établi de consultation avec les provinces, les territoires et les municipalités dans un cadre stratégique canadien qui continue d'évoluer, afin de faire progresser ces relations. (p. 40)

CHAPITRE 2 : COMPRENDRE UNE AMÉRIQUE DU NORD EN ÉVOLUTION

Recommandation 6

Afin de rendre le Canada et les Canadiens plus à même de relever les défis d'un contexte politique nord-américain — Mexique compris — en évolution rapide, le gouvernement devrait :

- favoriser une meilleure compréhension du dossier grâce à la création de connaissances et à la diffusion auprès du public de résultats de recherches sur l'Amérique du Nord;
- en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires, veiller à ce que : les études nord-américaines et leur enseignement soient mieux appuyés; les programmes de sensibilisation du public soient renforcés; ses propres initiatives de recherche sur les politiques soient amplifiées;
- examiner la possibilité de créer une entité ou un centre d'excellence axé sur la connaissance, avec mission d'analyser tous les aspect et toutes les conséquences d'une intégration nord-américaine, et inciter les États-Unis et le Mexique à participer à cette entreprise;
- envisager d'autres moyens de promouvoir le réseautage et le dialogue au sujet des questions nord-américaines, en cherchant à susciter une participation sociale aussi large que possible. (p. 58)

Recommandation 7

Plus précisément, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait chercher les moyens d'approfondir la connaissance et la compréhension des relations nord-américaines du Canada, en particulier avec les États-Unis mais aussi avec le Mexique. Le MAECI devrait aussi favoriser la participation du public à l'établissement d'une meilleure définition et à la promotion des objectifs de politique étrangère du Canada en Amérique du Nord. Par exemple, on pourrait confier au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère la mission de créer des liens à cet égard entre les professionnels du service extérieur, les parlementaires, les universitaires, les autres chercheurs, les groupes d'intérêts et les organismes de la société civile. On pourrait également recourir aux technologies de l'information pour améliorer les échanges interactifs avec la population en général. (p. 58)

CHAPITRE 3 : L'AVENIR DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN AMÉRIQUE DU NORD

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada devrait intensifier sa coopération bilatérale avec le Mexique au chapitre de la sécurité. Il devrait également examiner des moyens d'entamer des pourparlers trilatéraux avec les États-Unis et le Mexique en vue d'explorer selon une perspective commune les problèmes de sécurité de l'Amérique du Nord. (p. 96)

Recommandation 9

Le gouvernement devrait présenter au Parlement un rapport annuel exposant en détail l'état d'avancement du processus de la « frontière intelligente ». Les ministres responsables de la mise en œuvre des mesures de sécurité à la frontière devraient également témoigner devant les comités compétents des deux Chambres du Parlement sur le contenu de ce rapport. (p. 107)

Recommandation 10

Tout en étant conscient d'éventuelles contraintes sur le plan juridique, le Comité croit que la Chambre des communes devrait constituer un comité permanent de la sécurité et du renseignement, le dotant d'installations sûres et adéquates, de personnel professionnel et habilité sur le plan de la sécurité et d'autres moyens nécessaires. De plus, le Comité spécial du Cabinet sur la sécurité publique et

l'antiterrorisme devrait être remplacé par un comité permanent du Cabinet sur la sécurité nationale. En outre, le gouvernement devrait effectuer un examen des services canadiens du renseignement et transmettre ses conclusions au Parlement. Enfin, il devrait également favoriser, à cet égard, une surveillance parlementaire accrue de la part du nouveau comité permanent de la sécurité et du renseignement précité. (p. 109-110)

Recommandation 11

Le gouvernement devrait rendre publiques toutes les ententes pertinentes en vertu desquelles les planificateurs militaires canadiens participeront aux travaux du groupe de surveillance et de planification qui vient d'être proposé et qui devrait être affecté au quartier général du NORAD. Pour que l'utilité et les grandes répercussions de ce groupe fassent l'objet d'un débat public exhaustif, le gouvernement devrait également rédiger et déposer un rapport sur le travail de ce nouveau groupe avant le prochain renouvellement de l'entente du NORAD. (p. 118)

Recommandation 12

Le gouvernement ne devrait prendre aucune décision concernant les systèmes de défense antimissile en développement aux États-Unis, car la technologie n'a pas encore été éprouvée et les détails de leur déploiement ne sont pas connus. Il devrait toutefois continuer de surveiller l'évolution de ce programme conjointement avec le gouvernement des États-Unis et continuer de s'opposer à l'arsenalisation de l'espace. (p. 125)

Recommandation 13

Tenant compte des prochains examens de la politique étrangère et de la politique de la défense du Canada, et reconnaissant l'importante contribution des Forces canadiennes à l'atteinte des objectifs de la politique étrangère du Canada, le gouvernement devrait s'engager à augmenter substantiellement le budget du ministère de la Défense nationale et à lui assurer un financement stable pendant plusieurs années. (p. 128)

Recommandation 14

Compte tenu que la situation de la sécurité en Amérique du Nord a changé depuis le 11 septembre 2001, les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient élargir le mandat et la composition de la Commission permanente mixte de défense en y incluant toute question de sécurité pertinente et en y adjoignant tout représentant

jugé approprié. Le gouvernement du Canada devrait faciliter les interactions entre la Commission et les parlementaires canadiens et encourager le gouvernement des États-Unis à en faire autant.

De façon plus générale, les ministres canadiens des Affaires étrangères et de la Défense nationale, de même que le secrétaire d'État et le secrétaire de la Défense des États-Unis — et tout autre membre du cabinet des ministres au besoin — devraient se réunir au moins une fois l'an, en alternance au Canada et aux États-Unis, pour discuter de questions communes de défense et de sécurité. Ces réunions devraient être coordonnées de concert avec la Commission permanente mixte de défense. (p. 129-130)

CHAPITRE 4 : GÉRER ET PROMOUVOIR LA RELATION ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAINE : LES PRINCIPAUX ENJEUX

Recommandation 15

Le gouvernement du Canada devrait résister à la tentation d'essayer de marquer des points à court terme en acceptant des solutions réflexes et ponctuelles à ses différends commerciaux avec ses partenaires de l'ALENA. Les différends commerciaux devraient dans la mesure du possible, être réglés par la voie de mécanismes institutionnels fondés sur des règles, et le gouvernement devrait s'efforcer d'améliorer et d'étendre ces mécanismes à l'échelle du continent. (p. 148)

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait s'entendre avec le Mexique pour amener les État-Unis à accepter d'améliorer les règles qui sont à la base du mécanisme général de règlement des différends du chapitre 20 de l'ALENA. Il faut rendre exécutoires les rapports finaux des groupes spéciaux arbitraux. S'il s'avérait impossible de procéder à ce changement, le gouvernement du Canada devrait s'efforcer d'exploiter au maximum les mécanismes multilatéraux de règlement des différends de l'OMC pour régler les différends qui ressortissent au chapitre 20 de l'ALENA.

De plus, le gouvernement devrait s'efforcer d'accroître la transparence du processus de règlement des différends en rendant publics tous les documents relatifs à un différend, sans causer un préjudice aux entreprises en cause. Il devrait également ouvrir davantage le processus en ne limitant pas la participation aux seuls pays membres de l'ALENA, mais en acceptant les tierces parties, par exemple les provinces, les organisations non gouvernementales et d'autres. (p. 152)

Recommandation 17

Lorsqu'un groupe spécial bilatéral de l'ALENA constate que la détermination finale d'un organe gouvernemental aboutissant à l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs est erronée, les droits acquittés devraient être remboursés à l'exportateur étranger, par le pays qui a perçu les droits. Le gouvernement du Canada devrait donc proposer à ses partenaires de l'ALENA d'établir un système officiel de remboursement des droits ainsi payés avec effet rétroactif à la date fixée dans la décision préliminaire ou la décision finale d'imposition des droits en question. (p. 159)

Recommandation 18

Le Comité souscrit au recours à la procédure d'examen par groupe spécial binational prévue au chapitre 19 de l'ALENA — et, au besoin, au mécanisme de règlement des différends de l'OMC — et recommande que le gouvernement du Canada continue d'exploiter *toutes* les voies légales qui s'offrent à lui pour le règlement satisfaisant des différends commerciaux actuels, en particulier dans le cas du différend concernant le bois d'œuvre résineux. (p. 162)

Recommandation 19

S'inspirant des négociations similaires actuellement en cours à l'OMC, le gouvernement du Canada devrait activement mener des consultations avec le Mexique et les États-Unis aux termes de l'article 1907 de l'ALENA en vue d'instituer un régime unique de droits compensateurs et de droits antidumping à l'échelle de l'Amérique du Nord. (p. 162)

Recommandation 20

Généralement, le gouvernement du Canada devrait éviter de lier des secteurs commerciaux différents comme stratégie de résolution des différends ou de rétorsion. Le Canada devrait chercher à résoudre chaque différend indépendamment des autres, dans le contexte d'un cadre fondé sur des règles. (p. 163-164)

Recommandation 21

Compte tenu du récent changement d'orientation des États-Unis à l'égard de certains aspects du chapitre 11 de l'ALENA, le gouvernement du Canada devrait revoir le plus tôt possible avec le Mexique et les États-Unis les éléments du chapitre 11 qui se sont révélés problématiques, notamment les dispositions concernant la relation investisseur-État. (p. 171)

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait examiner avec les gouvernements mexicain et américain des moyens d'assurer un financement et un pouvoir de contrainte adéquats à la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord créée sous le régime de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement. (p. 174)

Recommandation 23

Le gouvernement du Canada devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements du Mexique et des États-Unis sur les moyens à prendre pour améliorer l'application des normes et du droit touchant les travailleurs dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). On devrait également discuter d'un financement adéquat pour le Secrétariat de l'ANACT. (p. 177)

Recommandation 24

Le gouvernement du Canada devrait entamer des pourparlers avec le Mexique et les États-Unis sur l'éventuelle création d'un tribunal nord-américain permanent du commerce et de l'investissement, afin que les processus de règlement des différends prévus par l'ALENA relèvent dorénavant d'un organisme juridique trinational unique. (p. 181)

Recommandation 25

Étant donné le besoin criant de nouvelles infrastructures aux postes frontaliers canado-américains clés, le gouvernement du Canada devrait accélérer les efforts pour les construire aux points frontaliers existants et encourager davantage son vis-à-vis américain à faire de même. (p. 190)

Recommandation 26

Le gouvernement du Canada devrait faire correspondre le nombre d'agents des douanes et de l'immigration aux postes frontaliers aux besoins actuels, étant donné les nouvelles exigences de sécurité qui reposent sur eux. Il convient d'améliorer la formation et l'équipement à la disposition des douaniers. (p. 191)

Recommandation 27

Le gouvernement du Canada devrait revoir en profondeur les règlements appliqués à l'heure actuelle par les douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada afin de les mettre à jour. Les douaniers devraient être parfaitement informés de tout changement résultant, afin de les rendre plus aptes à gérer la situation dans le contexte frontalier d'aujourd'hui. (p. 191)

Recommandation 28

Le gouvernement du Canada devrait entreprendre l'examen complet des options à long terme pour la frontière canado-américaine et présenter les résultats au public. Cette étude devrait comporter une évaluation de l'expérience européenne du passage simplifié des biens et des personnes entre la plupart des pays membres de l'Union européenne et l'analyse des implications d'un éventuel périmètre de sécurité autour de l'Amérique du Nord. (p. 192)

Recommandation 29

Pour que l'économie du Canada demeure concurrentielle au sein d'un ensemble nord-américain de plus en plus intégré et fasse progresser le niveau de vie des Canadiens, le gouvernement devrait mettre en œuvre d'urgence des mesures supplémentaires pour réduire l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis. Il faudrait mettre en œuvre des allégements fiscaux et réglementaires, collaborer avec les provinces pour éliminer les obstacles interprovinciaux au commerce et favoriser l'investissement dans la main-d'œuvre. (p. 195)

Recommandation 30

Lorsqu'il évaluera les mesures à prendre pour alléger le fardeau que l'existence de plusieurs systèmes réglementaires impose aux sociétés qui mènent des activités en Amérique du Nord et pour éviter les inconvénients d'une harmonisation réglementaire, le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces, devrait envisager sérieusement de conclure, avec ses partenaires de l'ALENA, des ententes visant une reconnaissance mutuelle des règlements

existants. Selon ces ententes, les États reconnaîtraient le cas échéant les normes réglementaires des uns et des autres, ce qui faciliterait le commerce transfrontalier. (p. 212)

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait aborder l'intégration économique de l'Amérique du Nord sous deux angles. Les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALENA. D'autre part, sans prendre position quant au bien-fondé d'une union douanière nord-américaine, le Comité estimerait utile que le gouvernement entreprenne parallèlement un examen détaillé des avantages et des inconvénients de la notion d'union douanière dans le contexte nord-américain. Cette étude pourrait mesurer l'opportunité de prendre, entre autres, l'intégration de l'industrie nord-américaine de l'acier comme modèle d'une union douanière plus large, d'un type ou d'un autre. (p. 216-217)

Recommandation 32

Étant donné que certaines conditions préalables et essentielles à l'intégration monétaire nord-américaine — similarité des structures économiques des pays membres de l'ALENA, mobilité de la main-d'œuvre entre les pays et mise en œuvre d'un système de transferts fiscaux — ne sont pas réunies à l'heure actuelle, le gouvernement canadien devrait refuser les invitations à abandonner son régime de taux flottant. Il devrait continuer d'examiner attentivement les options à long terme qui s'offrent à lui sur le plan monétaire et en profiter pour évaluer dans quelle mesure l'économie canadienne est déjà dollarisée, et les répercussions connexes de cette dollarisation. (p. 232)

CHAPITRE 5 : PRIORITÉS DU CANADA POUR LA PROMOTION DE SES RELATIONS BILATÉRALES ET TRILATÉRALES EN AMÉRIQUE DU NORD

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait augmenter le nombre de fonctionnaires du MAECI en poste à Washington et le nombre de consulats dans des lieux stratégiques aux États-Unis. Il devrait aussi grossir de nouveau les fonds mis à la disposition du MAECI pour la défense des intérêts canadiens et consulter les groupes industriels et autres en vue de concevoir des campagnes d'information ciblées et coordonnées. (p. 254)

Recommandation 34

Le gouvernement du Canada devrait, par l'intermédiaire du nouveau Comité des relations nord-américaines que nous avons recommandé de créer au sein du Cabinet, établir dans quels domaines une coopération accrue serait indiquée. Il devrait plus précisément amener les États-Unis à désigner un représentant politique de haut niveau et devrait appliquer la formule de coopération élaborée en matière de sécurité par l'actuel vice-premier ministre canadien et l'actuel directeur de la sécurité nationale aux États-Unis, proposé comme secrétaire du nouveau Département de la sécurité nationale. (p. 256)

Recommandation 35

Le gouvernement du Canada devrait tenter de resserrer ses relations avec le Mexique, plus particulièrement :

- en appuyant davantage les initiatives visant à aider les Canadiens et les Mexicains à mieux se connaître, plus particulièrement en ce qui a trait aux politiques qui prennent de plus en plus d'importance dans le contexte nord-américain;
- en déterminant de manière continue les aspects particuliers des relations nord-américaines qui justifient l'élargissement d'une collaboration plus stratégique avec le Mexique dans l'intérêt du Canada, et en étudiant la collaboration entre le Canada et le Mexique qui pourrait comporter des échanges conjoints plutôt que distincts avec les États-Unis;
- en élargissant le programme canadien de coopération bilatérale avec le Mexique, et en étudiant la faisabilité pour le Canada d'appuyer davantage les efforts de développement du Mexique en ciblant les secteurs où les besoins sont les plus grands et en tenant des consultations avec un vaste éventail d'intervenants non gouvernementaux;
- en faisant participer les parlementaires le plus possible au resserrement des liens entre le Canada et le Mexique, en favorisant notamment davantage de délibérations interparlementaires sur les grands enjeux bilatéraux et nord-américains et en tenant compte des conclusions. On pourrait également étudier la possibilité d'inviter les ministres canadiens à participer aux forums interparlementaires lorsque les membres de ces forums le jugent approprié. (p. 272-273)

Recommandation 36

Le Canada devrait proposer aux États-Unis et au Mexique un cadre de coopération trilatérale nord-américaine en vertu duquel les chefs de gouvernement des trois pays se rencontreraient chaque année ou, de préférence, tous les six mois, pour se pencher sur un ordre du jour convenu ayant trait à des questions d'intérêt commun. Dans ce même cadre, les ministres des Affaires étrangères et d'autres aussi, selon le cas, devraient être encouragés à tenir des réunions trilatérales périodiques. Le pays hôte par rotation pourrait fournir un petit secrétariat. De plus, le Canada devrait examiner d'autres options susceptibles de hausser ce niveau d'interaction intergouvernementale trilatérale selon un mode de fonctionnement plus permanent et plus soutenu. (p. 291)

Recommandation 37

Les initiatives canadiennes suivantes visant à renforcer la coopération parlementaire dans un contexte nord-américain devraient être prises en considération :

- Les dirigeants du Parlement du Canada devraient, dans un premier temps, encourager l'interaction dans les activités interparlementaires Canada-États-Unis et Canada-Mexique, et considérer la possibilité de tenir des séances conjointes. Ensuite, ils devraient pressentir leurs homologues américains et mexicains au sujet de l'éventuel établissement d'un groupe parlementaire nord-américain principal, composé de membres des groupes bilatéraux établis.

- Par suite de la création d'une telle association parlementaire trilatérale, le Parlement canadien devrait proposer à ses deux vis-à-vis de tenir un forum parlementaire inaugural sur l'avenir du partenariat nord-américain. Ce forum pourrait inclure des élus non fédéraux et comporter la possibilité d'un dialogue avec des représentants des gouvernements et de la société civile des trois pays. Si l'expérience est concluante, le forum trilatéral pourrait se répéter à des intervalles convenus, dans les trois pays à tour de rôle.

- Le Parlement et le gouvernement devraient voir à ce que le développement de la coopération interparlementaire trilatérale soit bien préparé et soutenu par les ressources supplémentaires nécessaires à cet effet. Il faudrait également songer à effectuer des échanges de personnel entre les parlements et à établir un programme de stages. (p. 294)

Recommandation 38

Le gouvernement du Canada devrait proposer aux gouvernements des États-Unis et du Mexique la constitution d'un petit groupe d'experts hautement qualifiés, qui donnerait son avis sur l'avenir du partenariat trilatéral nord-américain. Les gouvernements s'entendraient sur le mandat du groupe, lequel bénéficierait du temps nécessaire à de vastes consultations au sein des trois pays avant la publication de ses conclusions. On pourrait demander au groupe d'examiner en profondeur la faisabilité et les avantages, notamment du point de vue de la transparence démocratique et de l'obligation de rendre compte, de diverses formules pour de nouvelles institutions trilatérales comme :

- un secrétariat plus permanent ou une « commission » pour appuyer le travail continu au moyen de sommets trilatéraux et d'autres activités de coopération intergouvernementale;
- un tribunal de l'ALENA permanent sur le commerce et l'investissement;
- un mécanisme de financement ou un fonds de développement nord-américain. (p. 296)

Recommandation 39

Le gouvernement du Canada devrait proposer que le premier sommet officiel des chefs de gouvernement des pays d'Amérique du Nord, selon le modèle suggéré, entreprenne de déterminer les secteurs clés sur lesquels tous s'entendent pour que la coopération trilatérale soit renforcée en priorité. De là, il faudrait établir un cadre de coopération trilatérale à faire approuver lors d'un futur sommet, et les progrès de sa mise en œuvre devraient par la suite faire l'objet d'une revue systématique à chaque sommet. Le groupe d'experts dont l'établissement a été recommandé pour des consultations sur l'avenir du partenariat nord-américain pourrait également être chargé d'évaluer les secteurs d'intervention présentant le plus de possibilités pour une coopération trilatérale accrue. (p. 298)

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	04/10/2001	30
L'hon. John Manley, ministre des Affaires étrangères		
Gaëtan Lavertu, sous-ministre des Affaires étrangères		
James R. Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité		
Agence des douanes et du revenu du Canada	20/11/2001	42
Denis Lefebvre, sous-commissaire		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration		
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
Ministère de l'Industrie		
Andreï Sulzenko, sous-ministre adjoint principal, Secteur politique industrielle et scientifique		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Jon Allen, directeur général, Amérique du Nord		
Ministère des Transports		
Christine Nymark, sous-ministre adjointe, Politiques		
Ministère du Solliciteur général		
Paul E. Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal		
Ministère de la Défense nationale		43
Major-général H. Cameron Ross, directeur général, Politique de sécurité internationale		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
James R. Wright, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité		
Collège militaire royal du Canada	22/11/2001	44
Houchang Hassan-Yari, professeur de sciences politiques		
Institut canadien des affaires internationales		
L'hon. Barbara McDougall, présidente		
Institut Nord-Sud		
Jean Daudelin, chercheur principal, prévention des conflits		

Organismes et individus	Date	Réunion
Université Carleton	22/11/2001	44
Andrew Cohen, professeur, École de journalisme et de communication		
University de Toronto		
John Kirton, professeur de sciences politiques		
Université Laval		
Albert Legault, professeur de sciences politiques		
« Center for Strategic and International Studies » (Washington, D.C.)	27/11/2001	45
Christopher Sands, directeur, « Canada Project »		
Université Carleton		
Maureen Molot, directrice de la « Norman Paterson School of International Affairs »		
Université Dalhousie		
Denis Stairs, professeur, Sciences politiques		
University de Waterloo		
Andrew Cooper, professeur de sciences politiques		
« Council on Foreign Relations (New York) »		46
Stephen Flynn, chercheur, Études des questions de sécurité nationale		
Conference Board du Canada		
Gilles Rhéaume, vice-président, Politiques publiques, entreprises et société		
Andrew Shea, chercheur agrégé		
Conseil canadien des chefs d'entreprise		
Sam Boutziouvis, vice-président, Commerce international et économie globale		
Thomas d'Aquino, président et chef de la direction		
Université Johns Hopkins (Washington, D.C.)	29/11/2001	47
Charles F. Doran, premier agrégé et directeur du Centre pour les études canadiennes		
Institut canadien des études stratégiques		
David Rudd, directeur général		
Université Carleton		
Martin Rudner, président, Association canadienne des études de sécurité et renseignements		
Université de Calgary		
Stephen Randall, doyen, Faculté des sciences sociales		

Organismes et individus	Date	Réunion
Université de Toronto	29/11/2001	47
Wesley Wark, professeur, Programme de relations internationales		
Forum des politiques publiques	05/02/2002	55
David R. Zussman, président		
Manufacturiers et Exportateurs du Canada		
Jayson Myers, économiste en chef		
Université Carleton		
Michael Hart, professeur de politique commerciale		
Université de Missouri (St. Louis)	07/02/2002	56
Kenneth P. Thomas, professeur de science politique		
Université Emory (Atlanta)		
Robert A. Pastor, professeur de relations internationales		
Université Harvard (Boston)		
George Haynal, chercheur, « Weatherhead Center for International Affairs »		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	19/02/2002	57
Jon Allen, directeur général, Amérique du Nord		
Marc Lortie, sous-ministre adjoint, Amériques		
Michael Welsh, directeur général par intérim, Antilles et Amérique latine		
ST. JOHN'S, TERRE-NEUVE		
Manufacturiers et exportateurs du Canada — Secteur de Terre-Neuve et Labrador	25/02/2002	58
Sean McCarthy, vice-président		
« Newfoundland and Labrador Federation of Labour »		
Elaine Price, présidente		
Nancy Shortall, représentante du Congrès du Travail du Canada		
Nouveau parti démocratique, Terre-Neuve et Labrador		
Randy Collins, député provincial		
Jack Harris, député provincial, chef des néo-démocrates		
Union des étudiants et étudiantes de l'université Memorial à Terre-Neuve		
Chris Vatcher, vice-président		

Organismes et individus	Date	Réunion
HALIFAX, NOUVELLE-ÉCOSSE		
« Maritime Affairs »	26/02/2002	59
Peter Haydon, éditeur		
« Atlantic Institute of Market Studies »		
Brian Crowley, président		
Michael MacDonald, chercheur principal		
Perry Newman, ancien conseiller auprès du gouverneur de l'État de Maine sur les questions du commerce international		
Université Dalhousie		
Michael Bradfield, professeur d'économie		
Teresa L. Cyrus, professeure d'économie, Centre d'études de la politique étrangère		
Université Mount Saint Vincent		
Reginald Stuart, professeur d'histoire et de politique		
QUÉBEC, QUÉBEC		
Institut québécois des hautes études internationales		60
Louis Bélanger, directeur de l'Institut et professeur de science politique à l'Université Laval		
Ivan Bernier, membre régulier de l'Institut et professeur associé à la faculté de droit, Université Laval		
Gordon Mace, directeur des études interaméricaines à l'Institut et professeur de science politique à l'Université Laval		
Richard Ouellet, membre régulier de l'Institut et professeur à la faculté de droit de l'Université Laval		
Université Laval		
Louis Balthazar, professeur émérite à la faculté de science politique		
Benoît Carmichael, professeur d'économie		
HALIFAX, NOUVELLE-ÉCOSSE		
Centre Action Écologie	27/02/2002	61
Mark Butler, coordonnateur des questions marines		
Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique		
Sean Cooper, directeur exécutif régional		
Conseil économique des provinces de l'Atlantique		
Elizabeth Beale, présidente et directrice générale		

Organismes et individus	Date	Réunion
Université Dalhousie	27/02/2002	61
Frank Harvey, directeur et professeur à la faculté de science politique, Centre d'études de la politique étrangère		
Enviro-Clare		
Jan Slakov, présidente		
MONTRÉAL, QUÉBEC		
Commission nord-américaine de coopération environnementale		62
Janine Ferretti, directrice exécutive		
École nationale d'administration publique		
Nelson Michaud, professeur		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		
Henri Massé, président		
Dominique Savoie, directrice, Direction de la recherche		
Jérôme Turcq, vice-président et vice-président exécutif régional de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, région du Québec		
Émile Vallée, conseiller en politique		
Raging Grannies of Montreal		
Joan Hadrill		
SAINT-JEAN, NOUVEAU-BRUNSWICK		
Chambre de commerce de Saint-Jean	28/02/2002	63
John Furey, deuxième vice-président		
Gerry O'Brien, président sortant		
Congrès du travail du Canada		
Dee Dee Daigle, représentante d'action politique		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick		
Blair Doucet, président		
Bill Farren, membre du Conseil exécutif		
Nouveau Parti démocratique du Nouveau-Brunswick		
Elizabeth Weir, député provincial, chef du parti		
Université du Nouveau-Brunswick (Saint John)		
Rod Hill, professeur d'économie		

Organismes et individus	Date	Réunion
MONTRÉAL, QUÉBEC		
Confédération des syndicats nationaux	28/02/2002	64
Vincent Dagenais, adjoint au comité exécutif		
Marc Laviolette, président		
Institut de recherche en politiques publiques		
Daniel Schwanen, économiste principal		
OTTAWA, ONTARIO		
Université Harvard (Boston)	02/05/2002	74
Joseph Nye, doyen, « Kennedy School of Government »		
Institut canadien des affaires internationales		
Robert Edmonds, ancien président, Section de la Capital nationale		
WINNIPEG, MANITOBA		
Commission canadienne du blé	06/05/2002	75
Larry Hill, administrateur		
Victor Jarjour, vice-président, Politiques et planification stratégique		
Fédération du travail du Manitoba		
Rob Hilliard, président		
John Doyle, coordonnateur des communications		
Université du Manitoba		
Jim Fergusson, directeur adjoint du « Centre for Defence and Security Studies »		
George MacLean, professeur de science politique		
VANCOUVER, COLOMBIE-BRITANNIQUE		
Université Duke (Caroline du nord)	06/05/2002	76
Michael Byers, professeur de droit international		
« End the Arms Race »		
Peter Coombes, organisateur national		

Organismes et individus	Date	Réunion
« Pacific Corridor Enterprise Council »	06/05/2002	76
K. David Andersson, président		
Greg Boos, vice-président		
Paul Daniell, président de l'Institut Cascadia		
Bill Grant, vice-président		
James Kohnke, président du Comité sur le transport		
Andrew Wynn-Williams, directeur, Développement des politiques et communications, Chambre de commerce de la Colombie-Britannique		
Université Simon Fraser		
Theodore Cohn, professeur de science politique		
Stuart Farson, professeur de science politique et agrégé de recherche, « Institute for Governance Studies »		
Richard Harris, professeur en économie (Télus)		
Université de la Colombie-Britannique		
Kathryn Harrison, professeur de science politique		
Université de la Colombie-Britannique, « Liu Centre for the Study of Global Issues »		
Lloyd Axworthy, directeur et président-directeur général		
Université de Victoria		
Reg Whitaker, professeur de science politique		
TORONTO, ONTARIO		
Collège Glendon, Université York	07/05/2002	77
Stéphane Roussel, professeur de science politique		
Institut C.D. Howe		
Danielle Goldfarb, analyste de politiques		
Métallurgistes unis d'Amérique		
Sheila Block, recherchiste		
Lawrence McBrearty, directeur national		
Université de Toronto		
Stephen Clarkson, professeur de science politique		

Organismes et individus	Date	Réunion
VANCOUVER, COLOMBIE-BRITANNIQUE		
Industries Doman		78
Rick Doman, président et chef de la direction		
Bob Flitton, gérant, Affaires gouvernementales		
Institut Fraser		
Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherche		
Fred McMahon, directeur, Centre pour les questions de globalisation		
Université Simon Fraser		
Daniel Cohn, professeur de science politique		
Université de Victoria		
Gordon Smith, directeur, « Centre for Global Studies »		
TORONTO, ONTARIO		
Alliance canadienne pour la paix — Toronto	08/05/2002	79
Carolyn Bassett, coordinatrice		
« Council for Canadian Security in the 21st Century »		
Jack Granatstein, co-président		
Fédération des enseignants et enseignantes des écoles secondaires de l'Ontario		
Rod Albert, adjoint exécutif		
Rhonda Kimberley-Young, vice-présidente		
Fédération du travail de l'Ontario		
Wayne Samuelson, président		
Christopher Schenk, directeur de recherche		
Science et paix		
Helmut Burkhardt, ancien président		
Derek Paul, ancien président et coordonnateur des groupes de travail		
Securitas Canada		
Richard H. Chenoweth, président et chef de la direction		

Organismes et individus	Date	Réunion
CALGARY, ALBERTA		
Association canadienne des producteurs pétroliers	08/05/2002	80
Larry Morrison, directeur, Sables pétrolifères		
« Project Ploughshares Calgary »		
Kerry Duncan McCartney, coordonnatrice de programme		
Université de Calgary		
Don Barry, professeur, politique étrangère du Canada et relations internationales		
Robert Huebert, directeur adjoint, Centre d'études militaires et stratégiques		
Institut international pour le développement durable		
Aaron Cosbey, conseiller principal, Commerce et investissement		
WINDSOR, ONTARIO		
Chambre de commerce de Windsor et du district	09/05/2002	81
Jim Drummond, membre, conseil d'administration		
Alfie Morgan, membre, conseil d'administration		
Lorraine Shalhoub, directrice, Affaires extérieures et politique publique, DaimlerChrysler Canada		
Linda Smith, présidente		
Ville de Windsor		
Michael Hurst, maire		
John David Tofflemire, commissaire à l'infrastructure routière		
EDMONTON, ALBERTA		
« Alberta Federation of Labour »		82
Jim Selby, directeur de la recherche		
« Cambridge Strategies Inc. »		
Satya Das, conseilles municipal		
Initiative des puissances moyennes		
L'hon. Douglas Roche, sénateur et président		
Université de l'Alberta		
Yasmeen Abu-Laban, professeur de science politique		
Barry Scholnick, professeur de commerce		
Brian Stevenson, vice-président associé (International)		

Organismes et individus	Date	Réunion
« Wild Rose Agricultural Producers »	09/05/2002	82
Paul Hodgman, directeur général adjoint, Alberta Pork		
Rod Scarlett, directeur général		
SASKATOON, SASKATCHEWAN		
« Citizens Concerned About Free Trade »	10/05/2002	83
David Orchard, président honoraire		
« Estey Centre for Law and Economics in International Trade »		
William Kerr, premier agrégé		
Wayne Robinson, directeur, Commercialisation et développement professionnel		
« Farmers of North America Inc. »		
Steve Nixon, directeur général		
Ash Skinner, Développement corporatif		
Diocèse catholique romain de Saskatoon		
Tony Haynes, directeur « Social Outreach »		
OTTAWA, ONTARIO		
Université Florida Atlantic (Floride)	04/06/2002	87
Isaiah A. Litvak, professeur, gestion internationale des affaires		
Fondation canadienne pour les Amériques	06/06/2002	88
Donald MacKay, directeur général		
Stacey Wilson-Forsberg, analyste de politiques		
Institut canadien des affaires internationales (Section de la Capitale nationale)		
F.R. Cleminson, membre, Groupe d'étude national sur la défense de missile nucléaire		
Keith Greenaway, membre, Groupe d'étude national sur la défense de missile nucléaire		
George Lindsey, président, Groupe d'étude national sur la défense de missile nucléaire		
Université Carleton		
Laura Macdonald, professeur de science politique et directrice du « Centre for North American Politics and Society »		
Institut national de la recherche scientifique	11/06/2002	89
Mario Polèse, professeur-chercheur, urbanisation		

Organismes et individus	Date	Réunion
La Chambre de commerce du Canada	11/06/2002	89
Robert Keyes, vice-président, Division internationale		
Alexander Lofthouse, analyste des politiques		
Ministère de l'Industrie	13/06/2002	90
Peter Harder, sous-ministre		
Larry Shaw, directeur général, Affaires internationales		
Université Pace (New York)		
Stephen Blank, professeur de commerce international et gestion		
Université d'Ottawa		
Guy Stanley, directeur, programme international MBA		

RENCONTRES À WASHINGTON (D.C.)

Ambassade du Canada	Le lundi 11 mars 2002
Bertin Côté, ministre (économie), chef de mission adjoint	
Peter Boehm, ministre	
« Woodrow Wilson International Center for Scholars »	
Lee H. Hamilton, directeur	
David Biette, directeur, Institut du Canada	
Robert Litwak, directeur, division des études internationales	
Joseph S. Tulchin, directeur, programme de l'Amérique latine	
« Center for Strategic and International Studies »	
John Hamre, président directeur général	
Christopher M. Sands, directeur, « Canada Project »	
Sidney Weintraub, directeur, programme des Amériques	
Laurence Meyer, chercheur de haute distinction	
Département d'État	
John Keane, secrétaire adjoint délégué aux affaires de l'hémisphère occidental	
Nancy Mason, directrice, affaires canadiennes, bureau des affaires de l'hémisphère occidental	
John Dawson, affaires mexicaines, bureau des affaires de l'hémisphère occidental	
Timothy Tulenko, responsable des affaires politico-militaires, affaires canadiennes, bureau des affaires de l'hémisphère occidental	
Robert Simmons, directeur adjoint, sécurité et affaires politiques européennes, bureau des affaires européennes et eurasiatiques	

Organismes et individus	Date	Réunion
Conseil national de sécurité	Le lundi 11 mars 2002	
John F. Maisto, adjoint spécial au président et directeur principal des affaires de l'hémisphère occidental		
Franklin C. Miller, adjoint spécial au président et directeur principal des politiques de défense et du contrôle des armes		
Richard A. Falkenrath, directeur des politiques et plans, bureau de la sécurité intérieure		
William McIlhenny, directeur pour le Canada et le Mexique		
Ambassade du Canada : dignitaires américains	Le mardi 12 mars 2002	
William Crosbie, ministre-conseiller (économie et politique étrangère) — Ambassade du Canada		
Ben Fairfax, directeur de la politique commerciale bilatérale, Département d'État des États-Unis		
Courtney Turner, économiste, bureau de la politique commerciale bilatérale, bureau des affaires économiques et commerciales, Département d'État des États-Unis		
Kent Shigetomi, directeur des affaires mexicaines et de l'ALENA, bureau du représentant de commerce des États-Unis		
Juliette Bender, directrice, bureau des affaires de l'ALENA et des affaires inter-américaines, Département du commerce des États-Unis		
Alan Minz, conseiller (politique commerciale) — Ambassade du Canada		
Chambre des représentants des États-Unis		
L'hon. Amo Houghton, M.C. (New York)		
L'hon. John J. Lafalce, M.C. (New York)		
L'hon. Nick Smith, M.C. (Michigan)		

Organismes et individus	Date	Réunion
Ambassade du Canada : déjeuner d'experts	Le mardi 12 mars 2002	
Michael Kergin, ambassadeur		
Bertin Côté, ministre (économie), chef de mission adjoint		
Doris Meissner, principale associée, projet d'implantation de la politique mondiale, Carnegie Endowment for International Peace		
Anthony Quainton, président-directeur général, « National Planning Association »		
Frank Vargo, vice-président, affaires économiques internationales, « National Association of Manufacturers »		
Peter Hakim, président, Dialogue inter-américain		
John Murphy, vice-président, affaires de l'hémisphère occidental, Chambre de commerce des États-Unis		
Gary Hufbauer, attaché supérieur de recherche, « Institute for International Economics »		
Peter Morici, économiste, « University of Maryland »		
RENCONTRES À MEXICO (MEXIQUE)		
Ambassade du Canada	Le mercredi 13 mars 2002	
Keith H. Christie, ambassadeur		
Geneviève des Rivières, ministre-conseillère (commerce et économie)		
James Lambert, ministre-conseiller (politique)		
Jennifer Irish, conseillère (affaires du Congrès et affaires publiques)		

Organismes et individus	Date	Réunion
Sénat du Mexique	Le mercredi 13 mars 2002	
Sénatrice Silvia Hernández, présidente, Comité des relations étrangères, Amérique du Nord		
Sénateur Fernando Margain Berlanga, président, Comité des relations étrangères		
Sénateur Germán Sierra Sánchez, secrétaire, Comité des relations étrangères		
Sénatrice Lydia Madero García, membre, Comité des relations étrangères		
Sénateur Federico Ling Altamirano, membre, Comité des relations étrangères		
Erika Spezia, députée et secrétaire, Comité des relations étrangères		
Miguel Gutiérrez Hernández, député et président, participation des citoyens		
Sénateur Cesar Camacho, président du Comité du fédéralisme et du développement municipal		
Sénateur Ricardo Aldana Prieto, secrétaire, Comité de l'énergie		
Sénateur Erick Rubio		
1er groupe d'experts invités par l'Ambassade du Canada		
Rafael Fernandez de Castro, président, département des études internationales, « Instituto Tecnológico Autónomo de México »		
Guadalupe Gonzalez, professeure de science politique, « Centro de Investigación y Docencia Económicas »		
Antonio Ocaranza, directeur, « Public Strategies Inc. »		
Gustava Vega, professeure, « El Colegio de México »		
Monica Serrano, professeure, « El Colegio de México »		
2e groupe d'experts invités par l'Ambassade du Canada	Le jeudi 14 mars 2002	
Andrés Rozental, ancien ambassadeur, président du conseil mexicain sur les relations étrangères		
Luis de la Calle, secrétaire adjoint des négociations relatives au commerce international, ministère du Commerce et du Développement industriel		
Peter Cardinal, président, comité exécutif de la Banque Scotia Inverlat		
Antonio Ortiz Mena López Negrete, professeur, « Centro de Investigación y Docencia Económicas »		
Susan Minushkin, professeure, « Centro de Investigación y Docencia Económicas »		

Organismes et individus	Date	Réunion
3e groupe d'experts invité par l'Ambassade du Canada	Le jeudi 14 mars 2002	
Luis Tellez Kuenzler, président directeur général, groupe DESC		
Jaime Serra Puche, principal associé, Serra Associates International		
Isidro Morales, professeur et doyen des sciences sociales, « Universidad de las Americas-Puebla »		
Maria Teresa Gutierrez Haces, professeure, « Universidad Nacional Autónoma de México »		
4e groupe d'experts invités par l'Ambassade du Canada		
Enrique Berruga, sous-secrétaire des affaires étrangères		
Carlos Flores Alcocer, responsable de la planification stratégique et du développement régional, bureau du président de la république		
Rafael Rubio, président, comité des affaires internationales, association des producteurs d'acier du Mexique		
Javier Prieto de la Fuente, président, groupe CONCAMIN		
RENCONTRE AU POSTE FRONTIÈRE DÉTROIT-WINDSOR (PONT AMBASSADOR)		
Pete Diponio, directeur régional, Douanes, Division Windsor-St. Clair, Agence des douanes et du Revenu du Canada	Le jeudi 9 mai 2002	
George Costaris, gestionnaire, Questions politiques, économiques et affairre publiques, Consulat général du Canada, Détroit		
Lisa Kobel, directrice des Opérations, Ontario Ouest, Citoyenneté et Immigration Canada		
Pat Moran, directeur de district, Douane des États-Unis		
David MacRae, directeur de district, Douanes, Pont Ambassador, Division Windsor-St. Clair, Agence des Douanes et du Revenu du Canada		
Robert Bruce, gestionnaire intérimaire, Porte d'entrée de Windsor, Citoyenneté et Immigration Canada		

ANNEXE B
LISTE DE MÉMOIRES

Abu-Laban, Yasmeen

Administration portuaire de Vancouver

Association canadienne des fabricants de produits chimiques

Association des chemins de fer du Canada

« Atlantic Institute of Market Studies »

Balthazar, Louis

Barry, Don

Blank, Stephen

Bradfield, Michael

Byers, Michael

« Cambridge Strategies Inc. »

Carmichael, Benoît

Castro-Rea, Julián

Chambre de commerce de la Colombie-Britannique

Chambre de commerce de Windsor et du district

Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique

« Citizens Concerned About Free Trade »

Clarkson, Stephen

Coalition pour la diversité culturelle

Cohn, Daniel

Commission canadienne du blé

Confédération des syndicats nationaux

Congrès du travail du Canada

« Council for Canadian Security in the 21st Century »

Cyrus, Teresa

DePasquale, Joseph

Diocèse catholique romain de Saskatoon

Doran, Charles F.

Dukert, Joseph (Washington)

« End the Arms Race »
Enviro-Clare
« Estey Centre for Law and Economics in International Trade »
Farlinger, Shirley
« Farmers of North America Inc. »
Farson, Stuart
Fédération des enseignants et enseignantes des écoles secondaires de l'Ontario
Flynn, Stephen
Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
Fédération du travail de l'Ontario
Fondation canadienne pour les Amériques
Forum des politiques publiques
Hanson, Jason
Harrison, Kathryn
Hart, Michael
Harvey, Frank
Hill, Rod
Hourigan, Gail and Karl
Institut C.D. Howe
Institut Cascadia
Institut Nord-Sud
Kirton, John
La Chambre de commerce du Canada
Legault, Albert
Lindsey, George
Macdonald, Laura
MacLean, George
Manufacturiers et Exportateurs du Canada
Métallurgistes unis d'Amérique
Murphy, Linda
« Newfoundland and Labrador Federation of Labour »
Nota, Bruna

Ocaranza, Antonio
Ortiz-Mena López Negrete, Antonio
« Pacific Corridor Enterprise Council »
Pastor, Robert A.
« Project Ploughshares, Calgary »
« Project Ploughshares, Saskatoon »
Quainton, Anthony
Randall, Stephen
Roussel, Stéphane
Sands, Christopher
Scholnick, Barry
Science et paix
Securitas Canada
Skinner, Derek
Smith, Gordon
Société religieuse des amis (Quakers), Hamilton
Stairs, Denis
Stanley, Guy
Stevenson, Brian
Stuart, Reginald
Thomas, Kenneth
« Transboundary Watershed Alliance »
Union des étudiants et étudiantes de l'université Memorial à Terre-Neuve
Van Dyck, Steven

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (1ère Session, *séance nos* 5, 30, 40, 42-47, 55-64, 72, 74-83, 87-90; 2e Session, *séance nos* 6, 8, 11-15, incluant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bernard Patry, député

Opinion supplémentaire : Alliance canadienne

L'Alliance canadienne recommande que le gouvernement du Canada traite comme une priorité première de sa politique étrangère l'amélioration des relations bilatérales avec les États-Unis d'Amérique. Bien que ce soit important, les relations trilatérales nord-américaines ne devraient pas passer avant les relations bilatérales entre le Canada et les États-Unis. Nous voulons cependant améliorer les relations bilatérales et multilatérales avec le Mexique. Le gouvernement actuel a mal géré les relations que le Canada entretient avec les États-Unis. Les Canadiens ont payé le prix de l'approche limitée du gouvernement face à notre relation internationale la plus importante.

Dans ce contexte, l'Alliance canadienne propose cette réponse au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, intitulé *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*. L'Alliance canadienne soutient la plupart des recommandations du rapport, mais fait carrément exception avec une recommandation et est en désaccord avec divers aspects d'autres recommandations. D'une manière générale, les députés de l'Alliance canadienne soutiennent que le ton du rapport reflète une certaine ambivalence quant aux avantages d'une plus grande intégration économique en Amérique du Nord.

Le Canada et les États-Unis ont actuellement plus de 80 traités en matière de défense (notamment le NORAD), 150 forums bilatéraux sur la défense et quelque 150 protocoles d'entente entre les forces armées des deux pays. Le Canada continue à tirer des avantages considérables de ces relations, notamment l'accès privilégié au marché de la défense des États-Unis, une influence limitée sur la politique de défense et des stratégies de défense continentales efficientes. Compte tenu du fait que le budget canadien pour la défense représente 1,4 pour cent de celui des États-Unis, le Canada est dans une excellente position quant aux relations en matière de sécurité. Le Canada devrait améliorer ces relations en contribuant au programme de défense antimissile des États-Unis.

Le programme de défense antimissile des États-Unis, sous sa forme actuelle, assurerait une défense limitée contre des États hostiles ayant des missiles balistiques et des armes de destruction de masse, et contre tout lancement accidentel. Depuis quelques années déjà, on craint de plus en plus que les armes de destruction de masse détenues par des États hostiles ou terroristes représentent une grave menace pour l'Amérique du Nord. Un programme de défense antimissile offre la possibilité d'une défense non nucléaire en cas d'attaque et une protection en cas de lancement accidentel.

Le vice-chef d'état-major de la Défense canadienne, le Lt.-Gén. George Macdonald, a dit que le Canada doit signer le programme de défense antimissile, sinon il risque de créer une « division » au sein du NORAD et d'entraîner la diminution de notre rôle dans la protection de l'Amérique du Nord. « Si nous ne participons pas, cela aura

des conséquences considérables sur l'avenir à long terme du NORAD. » « Il y aura une ségrégation du Canada et de sa part dans la mission du NORAD qui ne sera pas à notre avantage. »

Malheureusement, le gouvernement canadien refuse de soutenir les efforts des États-Unis pour concevoir un système de défense antimissile continental pour protéger l'Amérique du Nord contre cette menace. En fait, le gouvernement canadien a vraiment essayé de contrecarrer les efforts des États-Unis dans ce domaine important. Le gouvernement canadien n'a pas offert de soutien diplomatique aux efforts fructueux des États-Unis pour démanteler le vieux Traité sur les missiles antimissiles balistiques (ABM), qui nuisait aux développements en matière de défense antimissile.

Le Comité se trompe quand il soutient que la technologie de défense antimissile n'est pas éprouvée. La Missile Defense Agency (MDA), aux États-Unis, a fait des essais fructueux du programme de développement d'un système de défense antimissile basé au sol en octobre 2002, avec quatre interceptions réussies consécutives. De plus, la Missile Defense Agency et la U.S. Navy ont aussi fait des essais fructueux dans le cadre du développement continu de l'élément de défense antimissile balistique Aegis du système de défense antimissile balistique, la troisième interception consécutive ayant eu lieu en novembre 2002.

Nous rappelons également que les États-Unis et leurs alliés, notamment le Japon et Israël, déploient déjà des systèmes de défense antimissile de courte portée, notamment le PATRIOT et le Arrow, et ont déjà effectué des activités de R&D bilatérales significatives sur la défense antimissile. De plus, le secrétaire britannique à la défense, Geoff Hoon, a dit le 12 novembre 2002 que le développement par les États-Unis d'un système de défense antimissile de longue portée aiderait à neutraliser la menace d'États hostiles et a le potentiel d'améliorer la stabilité stratégique pour tout le monde.[1] En outre, le premier ministre du Danemark, Anders Fogh Rasmussen, a manifesté son soutien à un système de défense antimissile au titre de l'OTAN le 21 novembre 2002, et a dit que son gouvernement prend des mesures importantes pour examiner les options de défense antimissile contre toutes les menaces posées par les missiles.[2]

Le Comité trompe également les Canadiens en semblant faire un lien entre un système de défense antimissile continental et l'armement de l'espace. Ce programme ne prévoit pas d'armes dans l'espace. Il ne prévoit des technologies satellites installées dans l'espace à des fins de détection et de communication. La confusion du Canada sur ce point peut avoir contribué au fait que les États-Unis aient séparé leur commandement spatial du Commandement de la défense aérospatiale d'Amérique du Nord (NORAD), conjoint au Canada et aux États-Unis.

---

1 Agence Reuters, "U.K. minister urges missile shield debate," *The Toronto Star*, p. A18, 13 novembre 2002.

2 Discours, Anders Fogh Rasmussen, premier ministre du Danemark, à la rencontre du Conseil de l'Atlantique Nord, au niveau des chefs d'État, 21 novembre 2002.

Aucun coût financier immédiat ne découlera du soutien par le Canada d'un système de défense antimissile continental. Avec un nouveau soutien politique à ce concept, nous offririons des débouchés aux entreprises canadiennes de l'industrie de la défense.

La firme CAE, de Montréal, va s'unir au géant aérospatial américain Boeing pour faire des recherches sur la façon de simuler le fonctionnement du système antimissile. Boeing, l'un des principaux intervenants dans le développement de l'écran antimissile, prévoit utiliser la technologie de modélisation et de simulation de CAE.

Nous tenons à ajouter que le rapport ne presse pas le gouvernement canadien d'engager le gouvernement des États-Unis sur la question de sa nouvelle structure de commandement du Nord, bien présente dans toutes les questions entourant la défense de l'Amérique du Nord. L'engagement actif du Canada envers le Commandement du Nord a le potentiel d'assurer une plus grande coopération avec les États-Unis en matière de défense continentale maritime et terrestre, similaire à celle dont bénéficie le Canada grâce au NORAD.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le Canada devrait soutenir le gouvernement des États-Unis dans le cadre d'un système de défense antimissile continental, et ce système devrait être sous le commandement opérationnel du NORAD. Le gouvernement du Canada devrait également manifester sa volonté de maintenir une coopération avec le gouvernement des États-Unis en ce qui a trait à sa structure de Commandement du Nord pour la défense continentale.

Périmètre de sécurité

Sous ce gouvernement, le Canada a affaibli son soutien, à la fois matériel et politique, aux initiatives en matière de sécurité continentale. Il est naïf de penser que les États-Unis ont ignoré ce changement de politique et cette baisse de soutien matériel. Bien qu'ils soient conscients de ce changement, les décideurs américains, jusqu'à récemment, pouvaient encore considérer que le Canada soutenait fondamentalement cette entente — une frontière sûre entre le Canada et les États-Unis.

La sécurité des frontières canadiennes — à la fois pour les Canadiens et les Américains — doit surmonter le choc du 14 décembre 1999 — le jour où un terroriste algérien, Ahmed Ressam, a été arrêté à Port Angeles, Washington, à sa descente du traversier Coho venant de Victoria, en Colombie-Britannique. Ressam, un résidant de Montréal, avait un coffre plein d'explosifs et un plan pour faire sauter l'aéroport de Los Angeles.

L'importance de l'arrestation de Ressam par les États-Unis est là. Dans le nouveau conflit mondial entre l'Occident et le terrorisme islamique, la frontière nord des États-Unis est non seulement non sécuritaire, mais une menace potentielle. « Il n'y a aucun doute que les groupes affiliés à la violence politique considèrent le Canada comme un endroit sûr, a dit Vincent Cannistraro, un ancien directeur du contre-terrorisme à la Central Intelligence Agency. C'est comme ça depuis longtemps, à cause d'un environnement bienveillant. »

Le Service canadien du renseignement de sécurité a prévenu le gouvernement de cette éventualité dans son rapport pré-Ressam. Le SCRS a identifié en 1999 plus de 50 groupes terroristes opérant à partir du Canada. La plupart des membres actifs sont arrivés au Canada à titre de réfugiés.

En 2001, le Canada a reçu quelque 44 707 demandes du statut de réfugié. Sur ces demandes, 18 502 n'étaient pas documentées. En 2001, 6 302 criminels étrangers faisant l'objet de mesures de renvoi étaient au Canada. Sur tous les criminels dont on a demandé le renvoi, 34 pour cent sont au Canada. Le nombre de personnes faisant des demandes non documentées et de criminels étrangers au Canada a clairement intensifié les préoccupations aux États-Unis. Cela devrait provoquer au moins une réaction au Canada.

Les événements du 11 septembre 2001 ont rendu véritable et pressante pour tous les Nord-Américains la menace du terrorisme et la vulnérabilité des frontières canadiennes en raison de l'application laxiste des politiques sur l'accueil des réfugiés.

Nous proposons donc l'adoption de la recommandation suivante :

Le Canada devrait envisager la possibilité d'un périmètre de sécurité avec les États-Unis. À titre de première étape, et pour notre propre sécurité, le Canada devrait s'engager à renforcer l'intégrité de nos politiques sur l'accueil des réfugiés, par exemple en faisant un suivi plus efficace des détenteurs de visas et en adoptant des procédures de renvoi plus efficaces.

La guerre au terrorisme

Le terrorisme est aujourd'hui le principale menace pour l'Amérique du Nord et la sécurité mondiale. Depuis les attaques du 11 septembre 2001, des réseaux terroristes continuent à frapper des cibles occidentales. Bien que les opérations multinationales en Afghanistan aient été fructueuses, il reste beaucoup à faire pour déraciner les terroristes dans environ 60 autres pays. La réalité stratégique est que la guerre au terrorisme va durer de nombreuses années.

Le gouvernement canadien, cependant, devrait faire plus pour lutter contre le terrorisme. L'absence d'avions appropriés a obligé les Forces armées canadiennes à louer des avions étrangers pour envoyer leurs troupes en Afghanistan. En raison du déclin de l'état de préparation opérationnelle, le groupement tactique canadien a dû se retirer après six mois en Afghanistan. Les Forces armées canadiennes ont dû opérer sans hélicoptères de frappe tactique en raison du soutien inadéquat du gouvernement. Les Forces armées canadiennes sont sous-équipées et manquent de personnel, et cela fait qu'elles ne sont pas prêtes à contribuer de façon significative aux futurs offerts de la coalition.

Le relâchement de la politique canadienne sur la défense fait en sorte que les Forces armées dépendent de plus en plus des États-Unis et de la coalition. Bien que l'Alliance canadienne approuve la recommandation 13 du Comité, selon laquelle le gouvernement devrait s'engager à augmenter de façon considérable et stable le financement pluriannuel du ministère de la Défense nationale, nous rappelons que jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas répondu à des demandes similaires antérieures pour que cesse le déclin de la capacité matérielle de nos Forces armées.

L'Alliance canadienne est en faveur de la considération d'une nouvelle stratégie de défense dans la guerre au terrorisme, qui permettra à nos Forces armées d'intervenir plus régulièrement dans les pays en guerre afin de mieux aider nos alliés comme les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie. À titre de pays du G8, le Canada ne peut continuer à jouer un rôle symbolique dans le cadre des efforts de la coalition pour maintenir la paix et la sécurité dans le monde. Toute nouvelle stratégie de défense pour lutter contre le terrorisme ne sera efficace que si le gouvernement canadien améliore notre capacité de déployer nos Forces rapidement et précisément, de façon autonome.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le Canada devrait réexaminer sa contribution à la lutte contre le terrorisme. Le Canada devrait consulter les États-Unis et ses autres alliés afin d'assurer que les Forces canadiennes contrent les menaces avant qu'elles atteignent l'Amérique du Nord. Les Forces armées canadiennes devraient avoir les ressources nécessaires pour envoyer des forces à réaction rapide hautement disciplinées dans toute région du monde avec un soutien aérien et maritime approprié.

Interdiction des organisations terroristes étrangères

Le rapport du Comité ne traite pas d'une question qui mine la crédibilité du Canada en matière de sécurité auprès des États-Unis — l'approche lente et sporadique du gouvernement quant à l'interdiction du fonctionnement des organisations terroristes étrangères, de qui comprend leur financement, au Canada. selon la Conférence

canadienne des associations de défense (Canadian Conference of Defence Associations), la plupart des membres du Congrès américain croient que le Canada est un havre pour les terroristes.[3]

La principale préoccupation est le refus de ce gouvernement d'interdire le Hezbollah, une organisation terroriste dont la portée mondiale est surpassée uniquement par al Qaeda. À la Chambre des communes, le 21 octobre 2002, le ministre des Affaires étrangères a dit que le gouvernement n'interdirait pas le Hezbollah parce que la politique du gouvernement et la tradition de ce pays ont toujours visé le dialogue pour résoudre les problèmes. Bien que le gouvernement canadien semble prêt à interdire le Hezbollah, nous nous inquiétons sérieusement du temps qu'il lui a fallu et du manque d'urgence que cela reflète.

Le gouvernement canadien n'a toujours pas interdit les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) , qui sont responsables de milliers de morts chaque année et menacent les Canadiens qui travaillent en Colombie. Le gouvernement canadien n'a toujours pas interdit le Jemaah Islamyia (JI), l'organisation qui fait actuellement l'objet d'une enquête à la suite de l'attentat perpétré à Bali, qui a tué près de deux cents personnes, dont deux Canadiens. D'une manière plus générale, le gouvernement canadien n'a pas interdit quelque 25 organisations terroristes étrangères interdites aux États-Unis.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le gouvernement canadien devrait immédiatement interdire le Hezbollah, améliorer son processus de détermination des organisations interdites et s'aligner plus sur les États-Unis et ses autres alliés quant à la liste des organisations terroristes. Le Canada devrait contribuer plus à la lutte au terrorisme en collaborant avec les États-Unis et ses autres principaux alliés.

Accord sur les tiers pays sûrs

Le rapport prévient le gouvernement de surveiller l'accord sur les tiers pays sûrs récemment ratifié par les États-Unis. Cet accord vise à empêcher les demandes de statut de réfugié multiples en obligeant les candidats potentiels à faire dans le premier pays où ils arrivent, ce qui est conforme aux normes internationales sur le traitement des réfugiés. L'accord actuel avec les États-Unis ne s'applique qu'aux demandeurs potentiels qui atteignent un poste frontière terrestre entre le Canada et les États-Unis.

L'Alliance canadienne soutient pleinement le principe de l'accord sur les tiers pays sûrs.

---

[3] Conference of Defence Associations, "A Nation at Risk: The Decline of the Canadian Forces," p. xxii.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le gouvernement du Canada devrait indiquer au gouvernement des États-Unis son intention d'élargir l'accord sur les tiers pays sûrs pour inclure les demandeurs potentiels arrivant dans un poste frontière dans un aéroport, un port et sur le continent.

Union douanière

Une union douanière est un groupe de pays ayant éliminé les droits et, parfois, d'autres obstacles qui nuisent aux échanges commerciaux, tout en maintenant des droits externes communs sur les biens importés de pays non membres de cette union.

Toute union douanière ne devrait pas entraîner l'augmentation des droits douaniers canadiens au niveau des droits américains. Nous devrions continuer à travailler, par l'intermédiaire de l'Organisation mondiale du commerce et d'autres organismes multilatéraux, à la réduction des droits et des autres obstacles au commerce.

Nous rappelons les propos de Paul Cellucci, ambassadeur des États-Unis au Canada, selon lequel bien que l'idée d'une intégration accrue ait du mérite, elle ne devrait pas ralentir les discussions sectorielles sur la sécurité énergétique et la sécurité des frontières en Amérique du Nord.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le gouvernement du Canada devrait envisager sérieusement une union douanière qui éliminerait les droits bilatéraux, sans nécessairement harmoniser les droits extérieurs, et sans nuire aux discussions en cours sur l'énergie et les frontières.

Imposition

Les taux d'imposition relatifs d'un pays nuisent à sa capacité d'attirer les nouveaux investissements. Le Canada, comparativement aux États-Unis, a des taux d'imposition des particuliers et des sociétés plus élevés. Le Comité n'a pas pleinement exploré l'impact du fardeau fiscal sur l'intégration économique de l'Amérique du Nord.

Aussi, l'Alliance canadienne propose l'adoption de la recommandation suivante :

Le gouvernement du Canada, comme principe général, devrait assurer que le Canada a des taux d'imposition moins élevés que les États-Unis afin d'assurer les nouveaux investissements.

Le Comité ouvre des perspectives intéressantes mais ne va pas assez loin pour les mettre de l'avant

Opinion dissidente du Bloc Québécois
au rapport sur l'intégration continentale

Un rapport substantiel

Disons-le d'entrée de jeu : le présent rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international est un rapport substantiel. Il aborde les principaux aspects de l'intégration nord-américaine, qu'il s'agisse de l'économie, du commerce, de la coopération en matière de sécurité, du développement social ou de la protection de l'environnement. Il relate l'état de la situation, les principaux enjeux, les perceptions et les défis.

Au Bloc Québécois, nous sommes très fiers d'avoir participé à cet exercice, échelonné sur plus d'un an, et qui nous a permis d'entendre des centaines de témoignages d'une grande qualité. Nous sommes allés à Washington, à Mexico, en plus de parcourir le Canada, incluant deux audiences à Montréal et à Québec. En plus d'être une irremplaçable source d'information, ces audiences nous ont permis de prendre le pouls de la population, de ses préoccupations et de ses attentes.

Nous tenons à remercier tous les témoins. Nous avons d'ailleurs sincèrement tenu compte de leurs opinions, de leurs demandes et de leurs suggestions. Évidemment, certaines positions étant inconciliables, il nous a fallu faire des choix. Par moment, ces choix ont été différents de ceux de la majorité libérale du comité, d'où cette opinion dissidente.

Des perspectives intéressantes

Sans le Québec, le gouvernement de Brian Mulroney n'aurait pu signer l'ALÉ. Les Québécois ont fait montre d'ouverture. Mais récemment des problèmes liés à l'ALÉNA ont surgi et l'idée fait son chemin que le libre-échange n'est pas suffisant face aux problèmes de pauvreté, aux écarts croissants de revenus et, d'autre part, la nécessité de protéger les pouvoirs de l'État québécois pour adopter des politiques dans ses champs de compétence.

À ce sujet, plusieurs positions que le Bloc Québécois défend depuis un certain temps déjà sur l'intégration nord-américaine, bien que largement acceptées au Québec, n'ont longtemps eu que peu d'écho au Canada. Or, à force de revenir à la charge, de les soumettre aux témoins et aux experts pendant toute la durée des consultations, nous avons réussi à en faire valoir quelques-unes. Le Comité a fait du chemin depuis un an.

Prenons par exemple l'idée de créer un fonds de développement social et structurel pour aider les perdants du libre-échange nord-américain. Cette idée, lancée par le président mexicain Vicente Fox lors de sa visite à Ottawa en septembre 2000, avait été bien reçue au Québec au point que le gouvernement du Québec y a officiellement souscrit. Pourtant, elle était passée largement inaperçue au Canada anglais et, au début des audiences, le Bloc a plusieurs fois essuyé des refus catégoriques lorsqu'il la soumettait. Mais voilà, l'idée a fait son chemin.

Il existe des écarts économiques énormes entre les trois pays nord-américains et même entre les régions au sein de ces pays. L'écart entre les riches et les pauvres s'accroît, y compris chez nous. Le libre-échange à lui seul ne l'amenuise pas, loin de là. En fait, la libéralisation des marchés laisse bien des perdants dans son sillage. Aussi, il est important d'accompagner l'intégration du continent d'une série de mesures pour appuyer ceux que le progrès économique oublie, et ils sont nombreux. Pour jouir des avantages qu'offre l'accès à un plus grand marché, il faut avoir les infrastructures nécessaires, que ce soit sur le plan du transport, de l'éducation ou de la santé. Or, quand on laisse aux pauvres la responsabilité de porter seuls le poids de leur pauvreté, les chances sont grandes qu'ils ne s'en sortent jamais.

L'Union Européenne a compris cela et c'est pourquoi elle a mis sur pied un important fonds structurel et social, mécanisme de répartition de la richesse pour les pays destinés à devenir membres. Malgré certains défauts, ce fonds a donné des fruits remarquables, au point où des pays comme l'Irlande et l'Espagne sont passés de la relative pauvreté à la prospérité. De poids financier qu'ils étaient, ces pays sont devenus des partenaires à part entière dans l'Union Européenne, en plus d'être des marchés intéressants. C'est un peu ce que nous proposions pour le continent américain.

Il y a un an, l'idée passait pour marginale au Canada. Elle a fait son chemin, au point où le Comité demande de pousser les recherches sur sa faisabilité. Nous nous en réjouissons et nous nous en félicitons.

Prenons aussi le chapitre 11 de l'ALÉNA sur la protection des investissements. Ce chapitre, qui permet à une entreprise de poursuivre directement un gouvernement étranger lorsqu'elle estime qu'une loi l'empêche de jouir librement de son investissement, cause plusieurs problèmes. La portée du chapitre est tellement large qu'elle rend possible les poursuites les plus frivoles. Le montant des poursuites peut être à ce point élevé qu'il est de nature à décourager un gouvernement qui voudrait légiférer sur le plan social ou environnemental. De plus, tout le processus manque de transparence et d'ouverture.

Le Bloc Québécois dénonce ces possibles abus depuis plusieurs années et les témoins sont venus en grand nombre appuyer notre position, au point où le Comité l'a, bien que partiellement, fait sienne. S'il n'est pas allé aussi loin que nous l'aurions voulu, comme nous le soulignons plus loin, nous ne pouvons que saluer le chemin parcouru.

Il est un autre aspect de l'intégration nord-américaine sur lequel la position des membres du Comité a progressé. C'est celui des rapports avec le Mexique. Peut-être est-ce pour des raisons culturelles, mais le Canada anglais se sent très proche des États-Unis et très éloigné du Mexique. Au Canada anglais, on a souvent tendance à considérer le Mexique comme un concurrent lorsque vient le temps d'attirer l'attention des États-Unis.

Au contraire, au Québec, on a plutôt tendance à le considérer comme un allié avec lequel nous aurions intérêt à resserrer les liens pour faire contrepoids à l'influence américaine dominante. C'est encore plus important pour les députés du Bloc Québécois, qui savent très bien que le pays du Québec aura tout avantage à cultiver de telles relations. Ottawa en prend d'ailleurs parfois ombrage. Rappelons-nous cet épisode où le gouvernement fédéral a activement travaillé à empêcher une rencontre entre le premier ministre du Québec et le président mexicain, avant de faciliter une semblable rencontre avec le premier ministre de l'Alberta.

De tout le Canada, c'est le Québec qui commerce le plus avec le Mexique et c'est le Québec qui entretient les liens de coopération les plus étroits avec le Mexique. Le séjour du Comité au Mexique, les interventions nombreuses des Mexicains, nos interventions, semblent avoir porté fruit, au point où le rapport contient plusieurs signes d'ouverture face au Mexique que nous ne retrouvions pas auparavant. Là encore, nous nous en réjouissons.

Le nécessaire contrepoids à l'influence dominante des États-Unis, qui ne peut s'exercer que par un jeu d'alliances au sein d'institutions multilatérales, se fait sentir avec plus d'acuité encore depuis les terribles attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Le réflexe de crispation qui en a découlé, bien que compréhensible, nous soumet à de fortes pressions. Tout en étant sensibles au besoin de sécurité de nos voisins, il ne faut pas perdre de vue nos valeurs et nos intérêts. C'est ainsi que certains aspects de la coopération avec les États-Unis au chapitre de la sécurité nous inquiètent.

Par exemple, certains éléments de l'entente Canada-États-Unis sur les tiers pays sûrs risquent de mettre en cause nos politiques sur des questions aussi fondamentales que notre politique d'immigration ou d'accueil des réfugiés, dont on sait qu'elles sont cruciales à notre survie même comme peuple de langue française sur ce continent. De plus, le projet américain de bouclier anti-missile, largement appuyé au sein de la droite au Canada, remet en cause l'ensemble de la politique sur la non-prolifération des armes nucléaires. Sans aller aussi loin que nous l'aurions souhaité, le Comité a là encore partagé nos inquiétudes.

Autre avancée : le Comité a enfin reconnu le rôle grandissant que les provinces jouent dans les relations nord-américaines. Même si la majorité libérale n'a pas voulu appuyer la création d'un mécanisme formel de consultation, elle a cependant fait un premier pas.

Il existe de tels exemples de coopération, comme la Commission des Grands lacs ou la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada. Cette coopération est d'autant plus importante avec les États-Unis, notre voisin et principal partenaire, avec qui le Québec continuera d'avoir des liens privilégiés quel que soit le destin que les Québécois voudront bien se donner.

Le Bloc Québécois entend profiter de la mince ouverture du Comité pour faire valoir le rôle que le Québec, à l'intérieur de ses champs de compétence, peut dès maintenant jouer dans les relations internationales. En cette heure de changements rapides et d'échanges internationaux accrus, il urge d'élargir la fenêtre reliant le peuple québécois au monde. Il est urgent de sortir le peuple québécois de l'isolement diplomatique dans lequel le gouvernement fédéral tente de l'enfermer.

L'étude du Comité nous a aussi donné l'occasion de soulever certains débats qui demeurent tabous au Canada anglais. Pensons à la monnaie. Force est de constater que la faiblesse du dollar canadien cause des problèmes de productivité et donc de prospérité. Ses variations constantes compliquent le travail de nos entreprises exportatrices. Ce sont des problèmes à ce point réels que plusieurs entreprises préfèrent tenir leur comptabilité en dollars américains et qu'une partie de l'encaisse dans les banques est libellée en billets verts.

Devrions-nous envisager l'adoption d'une monnaie commune pour faire face à ces problèmes? Le Bloc Québécois a proposé la création d'un institut monétaire des Amériques chargé d'étudier la question. Nous avons eu le courage de soulever la question, ce qu'aucun autre parti à la Chambre des communes n'a fait. Sans doute moins attachés au dollar canadien, 54% des Québécois trouvaient l'idée d'une monnaie commune digne d'intérêt, contre un maigre 35% dans le reste du Canada, selon un sondage effectué par Léger-Léger en septembre 2001. Il n'en demeure pas moins que le Comité a été forcé de considérer cette question et qu'il a même accepté de pousser les recherches plus avant.

Un manque de volonté

Reconnaître un problème est une chose. Travailler à le régler en est une autre, qui demande autrement plus de volonté. C'est un pas que le Comité n'a, à plusieurs reprises, pas été disposé à faire. Nous le déplorons vivement.

Environnement : L'exemple de la protection de l'environnement saute aux yeux. L'ouverture des marchés, par la concurrence effrénée qu'elle provoque, exerce une pression à la baisse sur les lois environnementales. En effet, d'aucuns pourraient être tentés de privilégier la compétitivité à la protection de l'environnement. Cela ne doit absolument pas se produire.

Or, l'Accord nord-américain de coopération en matière d'environnement est notoirement inefficace. Les décisions de la Commission de coopération environnementale (CCE) ne sont exécutoires que sur consentement des parties, autant dire jamais. Et, de toute façon, elle a pour seul mandat de veiller à ce que les pays respectent leurs propres lois. Si ces lois sont inefficaces, elle ne peut rien y faire.

L'idée avait été soulevée d'insérer dans l'accord des standards minimaux en matière de protection de l'environnement, que les pays auraient été tenus de respecter. Malheureusement, le Comité ne l'a pas retenu.

Droit du travail : La course à la compétitivité exerce des pressions encore plus grandes sur les conditions de travail, ce qui explique en partie l'accroissement des écarts entre riches et pauvres. Or, l'Accord nord-américain de coopération en matière de travail est réputé encore plus inefficace que l'accord sur l'environnement. Là encore, il n'existe aucun standard minimal à l'échelle du continent.

Les trois pays nord-américains se sont pourtant entendus, au sein de l'Organisation internationale du travail, pour reconnaître certains droits fondamentaux comme l'interdiction du travail des enfants, le droit d'association ou de négociation collective, par exemple. Mais rien ne les oblige à respecter ces conventions.

Le Bloc a proposé d'insérer ces Conventions fondamentales dans l'Accord nord-américain de coopération en matière de travail, ce qui les aurait rendues exécutoires. Là encore, nous avons essuyé un refus.

Fonds de développement structurel et social : Concernant le fonds de développement structurel et social pour l'Amérique du Nord, nous aurions souhaité que le Comité en adopte formellement le principe, afin d'envoyer un message plus clair au gouvernement.

Le Québec comme le Canada comptent aussi leurs perdants du libre-échange. Lors des audiences, le professeur Mario Polèse de l'INRS a démontré, chiffres à l'appui, qu'au Québec les grands centres bénéficiaient du libre-échange alors que les régions périphériques en souffraient. L'écart entre riches et pauvres s'accentue sans cesse. Or, comme l'ont fait remarquer des témoins, le Canada n'a jamais cherché à adapter son filet de protection sociale à cette réalité. Au contraire, les politiques gouvernementales n'ont fait qu'accentuer la tendance. Coupures à l'Assurance-emploi, coupures dans les paiements de transferts aux provinces pourtant chargées de maintenir l'essentiel des programmes sociaux.

Secteurs affectés : Le libre-échange a donné une grande impulsion à certains secteurs de notre économie, particulièrement à ceux liés aux nouvelles technologies. D'autres, en revanche, ont souffert. Le prix des matières premières a chuté, au détriment des régions minières. Les industries à faible valeur ajoutée, notamment le vêtement à Montréal, a de la difficulté à soutenir la concurrence provenant d'un pays plus pauvre. Mais où sont les mesures d'aide pour les personnes affectées?

Bois d'œuvre : Nous sommes bien conscients qu'un effort a été fait afin de dénoncer la situation vécue actuellement dans le secteur du bois d'œuvre au Québec et au Canada. Cependant, compte tenu de la teneur des propos tenus lors de la visite du Comité à Washington, le Bloc Québécois déplore le manque de vigueur avec lequel on a abordé ce dossier dans le rapport.

Depuis maintenant plus de neuf mois, le Bloc Québécois demande la mise sur pied de mesures d'aide aux entreprises, afin que celles-ci puissent passer au travers de la crise du bois d'œuvre, créée par l'imposition de droits compensateurs et antidumping de l'ordre de 27,22% par les États-Unis. À la longue, ces sanctions pourraient être fatale à certaines entreprises, qui ne seront plus en mesure d'absorber les pertes. L'objectif des Américains, dans toute cette histoire, est manifestement de gagner du temps afin d'épuiser notre industrie forestière et éventuellement de racheter nos entreprises à rabais. Une victoire devant l'OMC sera bien vaine si les compagnies de bois d'œuvre n'existent plus.

Le Bloc Québécois a proposé un train de mesures pour venir en aide aux travailleuses et aux travailleurs touchés par la crise, incluant l'augmentation des prestations d'Assurance emploi de même que leur durée, la mise en place d'un programme d'aide pour les travailleurs âgés et la création d'un statut particulier pour les travailleurs saisonniers pour faciliter l'accès à l'Assurance emploi. Pour les entreprises, nous réclamons un programme de garanties de prêts et la création d'un programme d'encouragement à la deuxième et la troisième transformation et de stimulation de la demande interne. Puisque le gouvernement fédéral tarde à agir et en l'absence de telles mesures, plusieurs entreprises et travailleurs risquent de ne pas pouvoir passer au travers de la crise.

Cadre institutionnel de l'ALÉNA : Dans un autre ordre d'idée, force est d'admettre que tout le cadre institutionnel de l'ALÉNA est déficient. Le processus de règlement des différends manque de transparence et d'ouverture. Nous avons proposé des solutions, allant de la publication des documents concernant les causes devant les tribunaux d'arbitrage à l'autorisation, pour les provinces ou les ONG, d'y faire des présentations. Là encore, le Comité a refusé.

Maintien de notre indépendance face aux États-Unis : Finalement, le Bloc a manifesté des inquiétudes sur le désir du Canada de maintenir des politiques distinctes des États-Unis dans plusieurs domaines, allant des politiques d'immigration à la politique étrangère et la politique de défense. Le Comité a bien inséré un paragraphe pour faire état de ces préoccupations, mais n'a jamais fait ce fort énoncé de principes que nous attendions.

Défense : Au chapitre de la Défense, le Comité propose une augmentation substantielle du budget. Or, une réévaluation de la politique de défense est en cours. La politique étrangère le sera dès l'an prochain. Selon que le Canada décidera d'intensifier sa participation militaire au sein des alliés de l'OTAN ou de se concentrer sur un rôle de maintien de la paix au sein de l'ONU, les besoins des Forces canadiennes seront radicalement différents. Le Bloc Québécois estime qu'il est préférable d'attendre que le Canada se dote d'une politique étrangère, ce qui nous permettra d'évaluer les ressources dont l'armée aura besoin pour la mettre en œuvre, avant d'augmenter substantiellement ses budgets.

Il est vrai que les militaires sont épuisés. Il est possible qu'une partie de l'équipement soit désuet. Il se peut qu'une augmentation s'impose. Mais demander une augmentation substantielle des budgets avant même de décider ce qu'on en fera manque de prudence. Nous ne pouvons y souscrire.

En conclusion :

Huit ans après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, il était temps d'en faire le bilan. Pris dans son ensemble, le Québec a bénéficié de l'ALÉNA. L'écart entre le Québec et l'Ontario, que ce soit sur le plan des revenus ou du chômage, n'a jamais été aussi faible.

Or, l'ALÉNA n'a pas apporté que des bienfaits. La richesse qu'il a générée est très inégalement répartie. Des régions s'appauvrissent et les exclus se multiplient. Le libre-échange seul ne peut pas régler tous les problèmes. Il faut l'accompagner d'autres mesures pour ne pas laisser les inégalités s'accroître sans cesse. De plus, des inquiétudes concernant le pouvoir de l'État commencent à surgir et il nous faut y répondre.

Dans son rapport, le Comité a constaté ces lacunes. Il a fait état de son inquiétude. Au Bloc Québécois, nous estimons cependant qu'il n'a pas franchi ce pas supplémentaire qui l'aurait amené à proposer des mesures concrètes pour les régler. Nous le déplorons.

Alors que des négociations sont en cours dans une nouvelle ronde de l'OMC et qu'il est question d'étendre le libre-échange aux trois Amériques, l'expérience acquise dans l'ALÉNA est précieuse. Le Comité se devait de dégager des principes forts et clairs pour guider l'action du gouvernement dans ces négociations et ainsi éviter que les lacunes de l'ALÉNA ne se reproduisent. Nous regrettons que, dans son rapport, il ne l'ait pas fait avec assez de clarté.

Opinion dissidente
Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international
Rapport Cultiver les relations du Canada avec les États-unis et le Mexique

Svend J. Robinson, député

Le Nouveau Parti démocratique ne souscrit pas au contenu de ce rapport. Loin d'intensifier l'intégration entre le Canada et les États-Unis, les néo-démocrates croient que nous devons réaffirmer notre souveraineté et notre indépendance. Si nous ne souhaitons pas perdre notre pays, nous devons résister avec détermination à une plus grande domination économique, militaire ou social du Canada par les États-Unis, et améliorer plutôt notre capacité à pleinement protéger notre souveraineté et à nous faire entendre distinctement sur l'échiquier mondial. Les Américains et les Canadiens sont des amis de longue date. La querelle n'est pas avec le peuple américain mais bien avec les politiques de leur gouvernement. Nous croyons que le Canada doit progresser avec beaucoup de prudence dans ses relations avec ses voisins nord-américains, compte tenu en particulier de l'expérience de l'ALE et de l'ALENA et de la diminution du contrôle démocratique sur notre souveraineté à laquelle ces accords ont donné lieu. En outre, il est impératif que le Canada reconnaisse les risques associés à des liens plus étroits avec les États-Unis, pouvoir hégémonique mondial sur les plans économique et militaire ainsi que de l'influence culturelle. Afin de maintenir son identité, ses valeurs, ses institutions et sa voix indépendante dans les affaires mondiales, le Canada doit faire preuve d'une grande circonspection lorsqu'il choisit des façons de s'associer à ses voisins du continent.

Mes collègues néo-démocrates et moi-même saluons et apprécions le dévouement et les efforts que mes collègues et membres du Comité ont consacrés aux nombreuses audiences avec nombre de témoins importants sur la question de l'intégration et de la sécurité en Amérique du Nord, mais, sur différents points essentiels, nous ne pouvons adhérer au rapport final du Comité. Dans certains cas, nous sommes en désaccord avec les conclusions de la majorité, dans d'autres nous estimons que les conclusions du rapport ne traduisent pas adéquatement les témoignages entendus par le Comité. À l'instar de mes collègues, je tiens à remercier tous les témoins qui ont comparu devant nous. Leurs témoignages nous ont beaucoup éclairé par leur profondeur et leur perspicacité.

Le NPD croit fermement que l'intégration des pays d'Amérique du Nord ne doit pas se poursuivre sur la base d'accords de libre-échange et de la primauté de la « compétitivité » car cela a grandement réduit la souveraineté du Canada dans maints secteurs stratégiques et compromis le pouvoir démocratique des Canadiens de déterminer leur avenir. En vertu de l'ALENA, le Canada a exposé bon nombre de ses institutions les plus chères à la réification et à privatisation. Afin d'élargir ses liens économiques avec les États-Unis, le Canada a été forcé d'adhérer de plus en plus à des

positions de principe américaines, tant sur le plan interne que sur la scène internationale. Le Nouveau Parti démocratique cherche à inverser ce processus avant que le Canada ne perde son indépendance.

Dans son rapport, le Comité répond timidement à certaines de ces préoccupations, mais il ne va pas assez loin. Voici les principaux secteurs pour lesquels, à notre avis, le rapport majoritaire doit être modifié ou renforcé :

1. Le rapport recommande de resserrer notre intégration économique avec nos voisins nord-américains par un élargissement de l'ALENA. Les Néo-démocrates réclament que soit renégocié en profondeur l'ALENA (si cela n'est pas fait, l'abrogation de cet accord est la seule issue) afin de prendre en considération les nombreux effets délétères qu'il a eus dans les trois pays membres. En particulier, l'ALENA a eu de graves conséquences pour la démocratie et la souveraineté au Canada et engendré une tendance croissante à l'affermissement du pouvoir des grandes entreprises, au détriment des responsables démocratiquement élus dans tous les ordres de gouvernement. Le meilleur exemple en est le chapitre 11 de l'ALENA. Nous avons vu comment les gouvernements nationaux ont été forcés d'autoriser des entreprises étrangères à vendre des matériaux nocifs et toxiques ou à porter préjudice à l'environnement, par exemple dans les cas de Metalclad, Methanex et MMT. Dans l'ensemble, il est ressorti que l'ALENA avait eu des répercussions néfastes sur l'environnement, comme l'a mis en évidence récemment un rapport de la Commission de l'environnement de l'ALENA. Nous devons faire tout ce qui est possible pour nous opposer à la décision des Américains d'approuver un projet de forage dans la Réserve faunique nationale de l'Arctique qui est une région au patrimoine environnemental fragile. Le rapport recommande que le gouvernement tienne des discussions avec les États-Unis et le Mexique concernant le resserrement et l'amélioration de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail. Nous croyons que ces deux accords parallèles devraient être inclus dans l'ALENA même, et qu'ils devraient être assortis de pouvoirs exécutoires pour s'assurer que l'environnement et les droits de la personne ne sont pas soumis à la primauté du commerce à tout prix. Nous avons également constaté de quelle façon des services publics indispensables comme Postes Canada deviennent menacés par des concurrents étrangers, comme en témoigne la réclamation actuelle d'UPS en vertu de l'ALENA. L'éducation publique est aussi en péril avec l'ALENA. Par ailleurs, on craint vraiment que la souveraineté du Canada en matière d'énergie et notre capacité d'empêcher les exportations d'eau en vrac ne soient compromises par l'ALENA. Par ailleurs, notre capacité d'étendre des programmes sociaux comme l'assurance-maladie à des domaines comme les soins à domicile, les soins dentaires ou le remboursement du prix des médicaments est limitée par les intérêts d'investisseurs étrangers dans le cadre de l'ALENA. Le gouvernement canadien s'expose à des contestations en vertu de l'Accord s'il cherche à protéger la santé des Canadiens en restreignant la publicité sur le tabac ou en

empêchant l'utilisation de termes comme « légère » ou « douce » sur les paquets de cigarette. En outre, notre souveraineté culturelle est sujette à des attaques en vertu du chapitre 11 de l'ALENA, d'où la possibilité que le Canada ne puisse protéger son industrie culturelle de la concurrence directe exercée par celle de notre imposant voisin du Sud. Si le Canada ne peut négocier l'élimination du chapitre 11 et des solutions efficaces à ces problèmes et à d'autres qui ont été cernés, alors le gouvernement devrait donner avis de son intention d'abroger et de remplacer l'ensemble de l'Accord.

2. Le rapport recommande également que le gouvernement envisage l'instauration d'une union douanière nord-américaine. Le NPD n'est pas de cet avis. Nous croyons que le commerce transfrontalier peut s'effectuer efficacement sans cette mesure, qui empiéterait sur la souveraineté du Canada sur ses frontières. Le rapport ne reconnaît pas que les États-Unis ont participé à reculons au libre-échange, qu'il s'agisse de l'ALENA ou de l'OMC, et, de fait, qu'ils ont fait preuve de mépris pour le concept même de libre-échange dans des secteurs comme les subventions agricoles, l'acier et le bois d'œuvre résineux. Le dumping par les Américains au Mexique de produits agricoles hautement subventionnés a eu pour effet de chasser des agriculteurs mexicains de leurs terres. Qui plus est, les États-Unis lancent une nouvelle attaque contre la souveraineté canadienne en contestant la légitimité de la Commission canadienne du blé devant l'OMC. En effet, toutes les politiques canadiennes en matière de gestion des approvisionnements agricoles sont menacées par l'OMC. Le Canada devraient faire preuve d'une plus grande détermination dans la recherche de recours en vertu d'accords commerciaux comme l'ALENA et d'institutions comme l'OMC. La feuille de route des Américains montre clairement qu'ils s'intéressent uniquement à faciliter le commerce transfrontalier lorsqu'ils peuvent en retirer des profits; compte tenu de cette approche aléatoire et sélective d'aborder les accords internationaux, il serait insensé pour le Canada de chercher à intégrer davantage ses marchés avec son voisin du Sud.

3. Le rapport ne prend pas acte des effets destructeurs des intérêts étrangers croissants au sein de l'économie canadienne. Le NPD se joint à d'autres Canadiens, dont entre autre Mel Hurtig, qui demandent le rétablissement de mesures de filtrage rigoureuses qui s'appliqueraient à tous les investissements étrangers, afin de s'assurer qu'ils profitent aux Canadiens.

4. Le rapport passe sous silence le mépris avec lequel les Américains considèrent la souveraineté des frontières et la législation canadiennes. Récemment, dans l'affaire Licht, il est ressorti que l'US Drug Enforcement Agency (DEA) avait agi illégalement lorsqu'un de ses agents est entré au Canada en contravention des règles de l'immigration afin d'y exercer une activité illégale à l'insu et sans le consentement de la GRC et en sachant que celle-ci avait retiré son consentement à toute autre participation à son opération de vente surveillée. En conséquence, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté la demande de la DEA en vue de faire déporter M. Licht aux États-Unis. Le gouvernement du Canada doit s'élever contre cette conduite scandaleuse. En outre, le Canada

doit réitérer sa demande auprès du gouvernement américain de libérer Leonard Peltier auprès des Américains, qui ont abusé du processus canadien d'extradition pour le faire envoyer aux États-Unis.

5. Le rapport ne mentionne pas la nécessité de divulguer publiquement toutes les ventes de matériel militaire aux États-Unis. Les fabricants canadiens ne doivent pas avoir la permission de fournir au militaire américain de la technologie canadienne sous le couvert du secret. L'exemple récent des hélicoptères canadiens utilisés par les Américains dans le cadre de leur Plan Colombie, que le Canada devrait refuser, illustre bien ce problème.

6. Le rapport ne recommande pas au gouvernement d'exprimer son inquiétude concernant l'unilatéralisme croissant des États-Unis sur la scène internationale. À l'heure actuelle, ils menacent d'attaquer l'Irak de façon unilatérale s'ils arrivent à la conclusion que ce pays n'a pas respecté la résolution 1441 du Conseil de sécurité de l'ONU. Par ailleurs, nous avons pu observer récemment que les Américains annonçaient leur rejet ou leur retrait du Protocole de Kyoto, du Traité sur les mines terrestres, du Traité sur les missiles antimissiles balistiques, des mesures d'inspection des armes biologiques et de l'action de la Cour pénale internationale. Ce dernier exemple est particulièrement odieux car il suggère que les Américains se veulent au-dessus du droit international. Le Canada doit rejeter avec force toute demande des Américains en vue se soustraire par la voie bilatérale à l'autorité judiciaire de la CPI. En outre, le Canada doit dénoncer les tentatives américaines d'étendre leur futile embargo à l'égard de Cuba sur le territoire du Canada, comme ils l'ont fait récemment dans le cas du citoyen canadien James Sabzali, condamné aux États-Unis en partie pour avoir fait affaire avec Cuba lorsqu'il se trouvait au Canada.

7. Le rapport recommande que le gouvernement ne prenne aucune décision à ce moment-ci quant à une participation éventuelle ou à un appui au système américain de défense antimissiles. Le NPD s'oppose totalement à cette recommandation, et nous remarquons avec inquiétude que le Canada a déjà accordé tacitement son appui à la défense antimissiles en accordant des fonds à une entreprise canadienne, CAE Inc., retenue par contrat pour travailler au système. Les responsables du Pentagone ont admis avoir l'intention de faire pression sur les gouvernements étrangers pour qu'ils appuient la défense antimissiles en faisant participer leurs entreprises à la concrétisation du projet. Ils espèrent que les gouvernements réticents seront convaincus par le lobbying des entreprises du pays avides de profiter des contrats américains. Le NPD exhorte le gouvernement à refuser de participer ou de contribuer au système NMD, et à cesser de financer les entreprises canadiennes qui ont l'intention d'obtenir des contrats pour la défense antimissiles. En outre, nous exhortons le gouvernement à s'opposer à toute initiative qui mènerait l'implantation d'armes dans l'espace, à signer le traité sur la préservation de l'espace et à convoquer une conférence urgente sur ce traité.

8. Les néo-démocrates demandent un examen public complet des politiques étrangères et en matière de défense du Canada. Un tel exercice a eu lieu pour la dernière fois en 1994, il y a tout près de 10 ans, dans un environnement très différent. Les néo-démocrates appuient totalement le droit des hommes et des femmes qui servent dans les Forces armées canadiennes d'être traités avec dignité et respect tout en reconnaissant le fait qu'ils sont disposés à mettre leur vie en péril pour notre pays. Ce fait doit trouver son reflet dans le régime de rémunération qui leur est offert et aussi dans les installations d'hébergement, le soutien aux familles de militaires et la protection des emplois des réservistes. De plus, le personnel militaire doit être bien équipé pour s'acquitter des missions assignées, y compris le maintien de la paix, la surveillance des côtes, la recherche et le sauvetage et les missions internationales humanitaires et militaires menées sous les auspices des Nations Unies et en conformité avec le droit international. L'équipement dangereux ou périmé, comme les hélicoptères Sea Kings, doit être remplacé le plus tôt possible. Outre ces besoins immédiats, ce n'est qu'après un examen attentif et complet de nos politiques étrangères et de défense que nous serons en mesure de soutenir toute augmentation du budget de la défense et d'atteindre les objectifs cernés par un tel examen et appuyés par les néo-démocrates. Un tel examen devra aussi aborder certaines préoccupations graves qui ont été rapportées concernant la dilapidation de ressources par les militaires. Enfin, le Canada doit résister avec vigueur aux pressions exercées par les États-Unis, et tout particulièrement l'ambassadeur américain Paul Cellucci, qui exigent presque que notre pays augmente ses dépenses au titre de la défense. Cela représente une ingérence totalement inacceptable dans la conduite des affaires publiques canadiennes et une tentative déguisée de renforcer et d'enrichir l'industrie américaine de la défense.

9. Le rapport devrait exhorter le gouvernement à prendre en compte, dans son examen public des politiques du pays en matière d'affaires étrangères et de défense, le fait que la sécurité et la défense ne dépendent pas uniquement de prouesses militaires, mais également de contributions à l'avancement des droits de la personne et à la lutte contre la dégradation de l'environnement et contre la pauvreté mondiale. Au cours de la dernière décennie, l'aide publique au développement du Canada a chuté à 0,25 % du PIB, ce qui est honteux, et nous sommes par ailleurs glissés au 17^{e} rang des donateurs d'aide à l'étranger selon le classement de l'OCDE. Bien que le NPD reconnaisse les mesures concrètes prises par le gouvernement lorsqu'il a annoncé qu'il allait doubler la valeur de l'aide publique au développement d'ici 2010, le Canada doit immédiatement renouveler son engagement d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB fixé par les Nations Unies au titre de l'aide au développement international.

10. Le rapport devrait demander le retrait du Canada l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), deux organismes de plus en plus dépourvus de pertinence depuis l'effondrement de l'URSS. L'OTAN est trop souvent un simple

instrument de la politique de défense des États-Unis. Comme on a pu l'observer récemment à Prague lorsque le président Bush a en quelque sorte piraté l'ordre du jour de la réunion de l'OTAN et tenté de contraindre les membres à soutenir son attaque unilatérale contre l'Irak. Les pays membres de l'OTAN ont tant bien que mal su résister aux pressions américaines et ont réaffirmé leur engagement envers une approche multilatérale sous les auspices des Nations Unies. Nos politiques en matière d'affaires étrangères et de défense sont inhibées par notre participation à ces organisations. Le Canada devrait plutôt travailler dans le cadre d'une Organisation des Nations Unies renforcée et d'organismes multilatéraux comme l'OSCE. Étant donné l'appui de l'administration et du gouvernement américains à des frappes unilatérales préemptives, comme en fait foi la Stratégie de sécurité nationale de septembre 2002, le Canada devrait se prémunir contre toute intégration de sa politique de défense avec celle des Américains. Le rapport s'abstient de recommander au gouvernement de rejeter les appels à l'interopérabilité des forces canadiennes et américaines. De tels arrangements ne servent qu'à transformer le Canada en associé minoritaire de la politique étrangère des États-Unis. Le Canada ne devrait pas servir sous le commandement américain en Afghanistan, ni nulle part ailleurs, sauf dans le cadre d' un mandat des Nations Unies et en conformité avec le droit international. En Afghanistan, sous le commandement américain, les Forces canadiennes ont remis des captifs aux Américains tout en sachant qu'ils seraient privés de leurs droits de prisonniers de guerre en vertu des conventions de Genève (y compris le droit d'être entendus par un tribunal chargé de déterminer leur statut), conventions que nous avons ratifiées et qui sont consacrées dans notre droit interne. À l'heure actuelle, un citoyen canadien de 16 ans nommé Omar Khadr, est détenu indéfiniment à la base navale américaine de la Baie de Guantanamo, à Cuba, après avoir été capturé en Afghanistan et avoir été qualifié de « combattant ennemi » par les forces américaines. M. Khadr s'est vu refuser l'accès aux services consulaires canadiens par les Américains; il pourrait écoper de la peine de mort et il est emprisonné avec des adultes, ce qui contrevient directement aux conventions de Genève. Dans des dossiers comme l'appel international en vue d'interdire l'utilisation des mines terrestres et celui du désarmement nucléaire, le Canada compromet sa position en intégrant ses forces à celles des Américains. De fait, l'OTAN maintient la dangereuse politique de permettre l'emploi en premier des armes nucléaires. L'adoption récemment par l'OTAN d'une doctrine dite « d'une intervention hors territoire » qui élargit son rôle bien au-delà de son mandat original est source de préoccupation. Il est clair que les États-Unis se perçoivent à l'heure actuelle comme une superpuissance impériale et qu'ils se réservent le droit de lancer des attaques préemptives, y compris au moyen d'armes nucléaires, en violation flagrante de la Charte des Nations Unies. Compte tenu de ce mépris éhonté du droit international, il importe plus que jamais que le Canada protège son indépendance face à ces politiques dangereuses.

11. Le rapport recommande que le gouvernement examine les implications de l'établissement d'un périmètre de sécurité autour de l'Amérique du Nord. Le NPD s'oppose à cette idée car il en résulterait une sérieuse diminution de la souveraineté du Canada sur ses frontières et sa politique d'immigration. Nous devons aussi nous opposer aux dispositions relatives au tiers pays sûr. L'établissement d'un périmètre de sécurité commune n'est nécessaire qu'en raison du ralentissement de la circulation transfrontalière. Ce problème peut être facilement réglé au moyen du présent programme d'infrastructure frontalière et la mise en œuvre d'un régime satisfasant de dotation en personnel du côté américain de la frontière. Si le gouvernement fédéral n'aborde pas auprès de son interlocuteur américain les problèmes réels liés à une dotation en personnel déficiente chez les Américains, le problème continuera quelles que soient les autres mesures qui seront prises. Le rapport ne relève pas le manque de respect flagrant pour la citoyenneté canadienne dont ont fait preuve le Service d'immigration et de naturalisation (SIN) ainsi que les forces de sécurité des États-Unis au cours des derniers mois. La détention arbitraire de Canadiens aux États-Unis, comme Michel Jalbert, Maher Arar, Jaoudat Abou-Azza et Mohammad Mansour Jabarah montre bien à quel point les Américains font fi de leurs engagements en vertu du droit international, sans parler de leur considération pour leurs voisins. Dans le cas de M. Arar, ils l'ont déporté en Syrie, malgré le fait qu'il voyageait aux États-Unis avec son passeport canadien. En ce qui concerne M. Abou-Azza, il a été torturé lorsqu'il était emprisonné au Massachusetts, avant d'être déporté au Canada, où il continue d'être surveillé et harcelé par le FBI. Quant à M. Jabarah, les Américains ont informé le Canada plus tôt cette année du fait qu'il était détenu, mais ils viennent tout juste de révéler l'endroit de sa détention et le nom du représentant juridique qui lui a été assigné, et de lui accorder l'accès aux services consulaires. Qui plus est, la décision récente de prendre des mesures officielles de profilage racial lorsque des citoyens et résidents permanents du Canada se présentent à des points d'entrée aux États-Unis dénote un irrespect flagrant pour les politiques canadiennes de sécurité et pourrait constituer une tentative en vue de contraindre le Canada à adopter la politique américaine en matière d'immigration. L'auteur canadien Rohinton Mistry a dû annuler sa tournée de promotion aux États-Unis parce qu'il ne pouvait supporter l'humiliation qu'on lui faisait subir aux points d'entrée chaque fois qu'il mettait les pieds dans ce pays. De nombreux autres Canadiens ont fait l'objet d'un traitement inacceptable au moment de pénétrer aux États-Unis, simplement à cause de leur origine ethnique. Lorsqu'une femme canadienne d'origine iranienne est passée aux douanes américaines à l'aéroport de Vancouver, on est venu la chercher pour prendre ses empreintes digitales et des photographies. Indignée d'être traitée comme une criminelle, elle a déclaré qu'elle annulait son voyage et a demandé à partir. L'agent du SIN lui en a refusé la permission en déclarant qu'elle était considérée comme se trouvant déjà sur le territoire américain, et lui a dit qu'elle devrait se soumettre à l'humiliant processus d'enregistrement peu importe

qu'elle prenne ou non le vol vers les États-Unis. Le Canada doit faire beaucoup plus pour mettre un terme à cette politique des États-Unis qui prend à partie de façon discriminatoire les musulmans et les Canadiens d'origine arabe.

12. Les Néo-démocrates souscrivent aux recommandations du rapport sur des mesures visant à renforcer les liens entre le Canada et le Mexique, en particulier dans les secteurs des échanges parlementaires et des programmes d'échange pour la jeunesse.

Ce sont là les principaux aspects du rapport qui, selon nous, devraient être améliorés.

PROCÈS-VERBAL

Le Jeudi 5 décembre 2002
(*Séance n° 15*)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 20, dans la salle 701 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Bernard Patry, (*président*).

Membres du Comité présents : Aileen Carroll, John Duncan, John Harvard, Marlene Jennings, Francine Lalonde, l'hon. Diane Marleau, Pat O'Brien et Bernard Patry.

Membres substituts presents : David Price pour Mark Eyking, Jason Kenney pour Deepak Obhrai

Aussi presents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Peter Berg, James Lee, Gerald Schmitz et Jay Sinha, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de l'intégration nord-américaine et du rôle du Canada face aux nouveaux défis que pose la sécurité (*voir le procès-verbal du 28 octobre 2002, séance n° 2)*.

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu,

— Que le Comité adopte l'ébauche de rapport, *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, dans sa version modifiée, en tant que rapport du Comité à la Chambre;

— Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport;

— Que le président soit autorisé à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond;

— Que conformément au budget adopté le 20 novembre 2002 et modifié par le Comité de liaison le 26 novembre 2002, un maximum de 3500 exemplaires anglais, 1000 exemplaires français et 500 exemplaires espagnols avec couverture spéciale soient imprimés;

— Que, conformément à l'alinéa 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes et/ou complémentaires brèves en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président et que lesdites opinions soient envoyées au greffier du Comité, par courrier électronique, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h le vendredi 6 décembre 2002;

— Que le président ou une personne qu'il désignera soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre;

— Que le greffier organise une conférence de presse la journée du dépôt du rapport suite au dépôt dudit rapport.

Le Comité discute de ses futurs travaux.

Il est convenu, — Qu'un texte préparé par Charles-Philippe David pour sa comparution devant le Comité, relativement à l'examen par le Comité de la situation en Iraq, soit annexé aux témoignages de la séance du 4 décembre 2002 (Annexe 1).

À 10 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Stephen Knowles
Le greffier du Comité